

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**CONVENÇÕES AMBIENTAIS MULTILATERAIS
E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**

Sidney Amaral Cardoso

Florianópolis, março de 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CONVENÇÕES AMBIENTAIS MULTILATERAIS
E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Dissertação apresentada à banca examinadora do Curso de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina, como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Welber Oliveira Barral.

Florianópolis, março de 2003.

A Rose, esposa e amiga amada.

A meus pais, Roberto e Lia.

Ao Professor Dr. Welber Barral, pelos ensinamentos - lições de direito e de vida -, pela orientação exemplar, pelo incentivo e confiança constantes e valiosa amizade.

À CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, que conferiu a este mestrando uma bolsa de estudos, no período mai-2001/fev-2002; sem dúvida, este foi um elemento essencial na qualidade do curso de mestrado e deste trabalho de conclusão.

Ao Instituto de Relações Internacionais (IRI/UFSC), em que tive a sorte e a felicidade de participar como colaborador e pesquisador.

Ao Grupo de Estudos sobre Relações Internacionais e Meio Ambiente (GERIMA/CNPQ). Muitos aspectos desta dissertação foram enriquecidos e aprofundados nas discussões nele realizadas.

A todos os Professores e funcionários que compõem o Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC.

RESUMO

Para realizarem os objetivos ambientais consagrados em algumas convenções internacionais, os Estados-partes têm que adotar medidas concretas que são restritivas ao comércio internacional. Estas medidas decorrem, quase sempre, da consagração internacional de instrumentos regulatórios de política ambiental, que envolvem, por exemplo, o controle do comércio, por meio da exigência prévia de licenças de exportação e importação. Restrições mais radicais se materializam por meio da vedação do comércio com terceiros Estados (Estados que não são partes na convenção ambiental). A adoção de medidas restritivas ao comércio traz várias consequências para a relação entre Convenções Ambientais Multilaterais (CAMs) e as regras da Organização Mundial do Comércio; embora até o presente momento não tenha havido nenhuma controvérsia entre as normas dos dois regimes (o ambiental e o comercial), inúmeros estudos denunciam a existência de conflitos potenciais, que podem ser levados ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Medidas restritivas ao comércio, tomadas segundo CAMs para a proteção do meio ambiente, podem violar os princípios de não-discriminação que regem o comércio internacional. As discussões sobre a compatibilidade de tais medidas comerciais com as regras do GATT vêm sendo travadas antes mesmo da criação do Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (CTE). A Declaração Ministerial de Doha, de novembro de 2001, expressamente determinou que o CTE, dentre outras atribuições, investigue a necessidade de esclarecimento da relação entre os dois corpos normativos internacionais (parágrafos 31 a 33). Este trabalho visa a investigar então: (i) que CAMs contêm obrigações restritivas ao comércio internacional; (ii) quais são estas restrições e por que são, em alguns casos, necessárias; (iii) quais as principais regras e princípios da OMC relacionados ao tema; (iv) quais os conflitos potenciais e as soluções apontadas até o momento; (v) qual o estágio atual do processo de negociação. A abordagem do tema consistiu, principalmente, na exposição analítica e comparativa da literatura sobre o assunto, sistematizada em três capítulos. Além da análise de estudos prévios sobre o tema proposto, foram usadas outras fontes primárias, dentre as quais ressaltam-se, principalmente, os textos das CAMs e dos Acordos da OMC, além de diversos documentos oficiais produzidos e disponibilizados pelo CTE. Concluiu-se, ao final, que apesar da qualidade e da quantidade de soluções apontadas, não há nenhuma percepção clara, nem nenhum consenso preciso sobre as implicações que possíveis alterações venham a causar para os direitos dos Membros da OMC. Neste cenário de incerteza, é improvável que existam negociações, mas caberá ao CTE melhorar os canais de comunicação, conciliando os objetivos das comunidades ambiental e comercial e aprimorando a qualidade das informações sobre as múltiplas inter-relações que se podem estabelecer entre a liberalização do comércio internacional e a proteção do meio ambiente.

ABSTRACT

States parties to Multilateral Environmental Agreements (MEAs) sometimes adopt trade-restrictive measures in order to pursue environmental objectives. These measures, which represent the use of regulatory environmental policy instruments, involve a wide range of actions such as trade control through licenses and export and import permissions. The most radical restrictive measures require trade prohibitions, such as the imposition of obligations to the MEA non-parties, but Members of the World Trade Organization (WTO). The adoption of trade-restrictive measures pursuant to MEAs causes many consequences to the relationship between environmental and international trade rules. Even though there has not existed any real controversy between both international environmental and trade regimes, a large number of studies indicate that potential conflicts can be challenged in the WTO dispute resolution mechanism (DSM). Trade-restrictive measures taken pursuant to MEAs can violate the principles of non-discrimination that rule the international trade. The discussions about the consistency of these trade-restrictive measures with the GATT/WTO regime has been carried on even before the creation of the Committee of Trade and Environment (CTE). The Doha Ministerial Declaration explicitly determined that negotiations should include the identification of any need to clarify relevant WTO rules (paragraph 31 to 33). This process aims to investigate the mutual supportiveness of trade and environment. The Members of the WTO must discuss the relationship between existing WTO rules and specific trade obligations in MEAs. This dissertation examines then: (i) which of the MEAs that contain trade-restrictive measures are essential to the discussion of the future negotiations according to the Doha Declaration; (ii) what are trade-restrictive measures and why are they in some cases necessary to pursue environmental objectives; (iii) what are the main WTO principles and rules in order to understanding the relationship between both international trade and environmental obligations; (iv) what are the potential conflicts between trade and environmental rules. Moreover, the possible solutions are presented; (v) what is the up to date stage of the process of negotiation. The research carries out an analytical and comparative exposure of the previous studies on the proposed issue. The text of the selected MEAs, the WTO Agreements and many official documents of the CTE (such as the proposals about the paragraph 31 of the Doha Declaration) are also used as a valuable source of this dissertation. Final conclusions show that in spite of the number and the quality of the indicated solutions, there is not any clear perception, nor the necessary consensus on the implications that the modification of WTO rules may cause to the rights of its Members. In this scenario of uncertainty, the CTE must improve the channels of communication, reconciling the objectives of both economic and environmental communities, and the quality of the multiple interconnections that can be built between international trade liberalization and environment protection.

SIGLAS, ABREVIATURAS E CONVENÇÕES

ASEAN:	ASEAN Significa Associação das Nações Asiáticas do Sudeste (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>). Trata-se de um acordo de integração regional composto por Brunei Darussalam, Camboja, Indonésia, República Democrática do Lao, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnam.
CAM:	Convenção Ambiental Multilateral
CDB:	Convenção sobre a Diversidade Biológica
CITES	Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção
Convenção da Basiléia:	Convenção da Basiléia sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito Final
Convenção de Roterdã:	Convenção de Roterdã sobre Procedimento de Informação de Consentimento Prévio para Certas Substâncias Químicas Perigosas e Pesticidas no Comércio Internacional
CVDT	Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados
CTE:	Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente da OMC
EMIT:	Grupo sobre Medidas Ambientais e Comércio Internacional, no âmbito do GATT
FAO:	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura.
FCCC:	Convenção Quadro sobre as Nações Unidas sobre Modificação do Clima
GATS:	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT:	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
NMF:	Princípio da nação mais favorecida, um dos princípios de não-discriminação informadores do comércio internacional.
OCDE:	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
OIG:	Organização Intergovernamental
OMC:	Organização Mundial do Comércio
ONG:	Organização Não-governamental
ONU:	Organização das Nações Unidas
OSC:	Órgão de Solução de Controvérsias da OMC
PNUMA:	Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente
PPM	Métodos de processamento e de produção, consagrados no Acordo sobre Barreiras Técnicas da OMC

Protocolo de Cartagena:	Protocolo de Cartagena sobre Biosegurança
Protocolo de Montreal:	Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio
SPS:	Acordo sobre a aplicação de medidas Sanitárias e Fitossanitárias, componente do Acordo da OMC.
TBT:	Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, componente do Acordo da OMC.
TN:	Princípio do tratamento nacional, um dos princípios de não-discriminação informadores do comércio internacional.
TRIPs:	Acordo sobre Aspectos Comerciais dos Direitos de Propriedade Intelectual, celebrado no âmbito da OMC (<i>Trade Related Intellectual Property Rights</i>)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. CONVENÇÕES AMBIENTAIS MULTILATERAIS.....	17
1.1. A internacionalização da regulamentação ambiental	18
1.2. O multilateralismo ambiental	25
1.3. Convenções ambientais selecionadas para análise do tema	26
1.4. Instrumentos de política ambiental internacional	30
1.4.1. Instrumentos regulatórios	31
1.4.2. Instrumentos econômicos	35
1.4.3. Instrumentos de cooperação e de assistência.....	37
1.4.4. A escolha dos instrumentos	39
1.5. A adoção de medidas restritivas ao comércio internacional: uma introdução ao problema	44
2. A COMPETÊNCIA DA OMC EM MATÉRIA AMBIENTAL	48
2.1. Elementos essenciais para o entendimento do tema	52
2.1.1. Princípios de não-discriminação.....	52
2.1.2. Restrições quantitativas e outras medidas não-tarifárias	55
2.1.3. O Órgão de Solução de Controvérsias.....	57
2.1.4. As Exceções Gerais do Artigo XX	59
2.1.5. O processo decisório.....	63
2.1.6. Emenda do Artigo XX do GATT 1994	64
2.1.7. Decisões interpretativas	66
2.1.8. Derrogações ou <i>Waivers</i>	67
2.2. O Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente	68
2.2.1. As atribuições do CTE.....	68
2.2.2. A Declaração Ministerial de Doha sobre Meio Ambiente	73
3. CONVENÇÕES AMBIENTAIS MULTILATERAIS E A OMC	76
3.1. Confrontando os dois regimes internacionais.....	76
3.2. Medidas restritivas ao comércio internacional	79
3.2.1. Restrições estendidas a terceiros Estados.....	79
3.2.2. Proibições ao comércio.....	83
3.2.3. Exigência de licenças ou permissões.....	86
3.3. Conflitos potenciais	87
3.3.1. Restrições comerciais estendidas a terceiros Estados.....	88
3.3.2. Obrigações comerciais específicas e não-específicas.....	92
3.4. Propostas apresentadas no âmbito da OMC	94
3.4.1. Soluções apontadas.....	95
3.4.2. Membros proponentes	99
3.5. O processo de negociação.....	110
CONCLUSÕES	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Convenções seleccionadas para o estudo da relação CAMs/OMC	27
Quadro 2 - Instrumentos económicos de política ambiental	35
Quadro 3 - Vantagens e desvantagens da adoção de instrumentos regulatórios.	39
Quadro 4 - Artigo XX do GATT 1994	60
Quadro 5 - Testes de verificação da consistência de restrições ao comércio internacional	63
Quadro 6 - Normas para alteração do Artigo XX do GATT 1994	65
Quadro 7 - Declaração Ministerial de Doha sobre Comércio e Meio Ambiente	73
Quadro 8 - Classificação de espécies protegidas pela CITES	83
Quadro 9 - Tipos de licenças ao comércio exigidas na CITES	86
Quadro 10 - CAMs e a OMC: simulação de conflitos potenciais	88
Quadro 11 - Obrigações comerciais específicas segundo CAMs seleccionadas.....	93

INTRODUÇÃO

Para realizarem os objetivos ambientais consagrados em convenções internacionais, os Estados têm, em algumas oportunidades, que adotar medidas concretas que são restritivas ao comércio internacional. Estas medidas decorrem, quase sempre, da consagração internacional de instrumentos regulatórios de política ambiental, que envolvem, por exemplo, o controle do comércio de recursos naturais, por meio da exigência prévia de licenças de exportação e importação. Restrições mais radicais se materializam por meio da vedação do comércio com terceiros Estados (Estados que não são partes na convenção ambiental).

Como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o conjunto de Convenções Ambientais Multilaterais (CAMs) são corpos diferentes e não-hierarquizados de direito internacional, é evidente que as obrigações assumidas pelos Estados, num e noutro forum internacional, devem ser compatíveis e coerentes. O que pode acontecer, porém, se medidas adotadas por um Estado - no cumprimento de obrigações comerciais assumidas em uma CAM-, violarem obrigações destes mesmos Estados assumidas no âmbito do Acordo da OMC?

A questão das medidas ambientais restritivas ao comércio internacional já vem sendo bastante discutida no âmbito do sistema multilateral do comércio. Antes mesmo da criação da OMC, ainda sob a égide do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), foi criado o Grupo EMIT (*Environmental Measures and International Trade*), que, apesar dos poucos resultados produzidos e dos longos anos de inatividade, ocupou-se do tema comércio internacional e meio ambiente, nele incluídas as possíveis antinomias entre convenções ambientais e as regras regentes do comércio internacional.

O tema ganhou relevância e espaço político na agenda da OMC na proporção em que novas CAMs foram celebradas, o que multiplicou, é claro, a possibilidade do surgimento de conflitos. Embora nenhuma medida restritiva ao comércio, prevista em uma convenção ambiental, tenha sido efetivamente apreciada no âmbito do GATT/OMC, existe o receio de que novas convenções, ainda em negociação, venham a precisar também da prática de tais restrições. Isto significa que, em qualquer momento, a um painel do Órgão de Soluções de Controvérsias (OSC) da OMC se pode exigir a tarefa de apreciar a compatibilidade de regras previstas em convenções ambientais, com as regras consagradas do comércio internacional.

Muitos estudos - encontrados em vasta literatura internacional, são a favor de algum esclarecimento sobre a efetiva relação entre os dois corpos normativos internacionais. Esta perspectiva, apoiada por alguns Membros da OMC e consagrada na Declaração Ministerial de Doha (em novembro de 2001), tem como principal virtude a identificação dos conflitos potenciais e o apontamento de soluções previamente negociadas.

Embora medidas multilaterais restritivas ao comércio possam receber um tratamento diferenciado na OMC (tendo em vista que somente medidas unilaterais foram apreciadas até o momento), uma decisão da OMC que desconsidere uma obrigação comercial prevista em uma CAM seria, quando nada, extremamente impopular. Como tal julgamento ainda não existiu, não se sabe, antecipadamente, que critérios ou princípios o OSC usará na análise das inter-relações entre as CAMs e a OMC.

Este trabalho tem como objetivos centrais, além de estabelecer uma visão integrada dos dois corpos normativos internacionais, identificar os conflitos potenciais entre obrigações comerciais contidas em CAMs e as regras da OMC, expondo, ao final, as prováveis soluções no âmbito do sistema multilateral do comércio. A abordagem consistiu, portanto, na exposição analítica e comparativa da literatura sobre o tema, sistematizada em três capítulos. Além da análise de estudos prévios sobre o tema proposto, foram usadas fontes primárias, dentre as quais ressaltam-se, principalmente, os textos das CAMs e dos Acordos da OMC, além de diversos documentos oficiais produzidos e disponibilizados pelo Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (CTE).

No Capítulo 1, após uma breve exposição sobre a evolução do direito internacional do meio ambiente, cuidou-se tanto da conceituação de CAMs quanto da seleção de algumas convenções essenciais para a análise do tema. Existem atualmente cerca de duzentas convenções que podem ser enquadradas em um critério de multilateralidade, descrito neste trabalho e consagrado nas discussões da OMC e no próprio Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA). Sete destas Convenções vêm sendo consideradas essenciais na discussão da relação compatibilidade/incompatibilidade entre obrigações comerciais específicas previstas para a proteção do meio ambiente e as regras do comércio internacional. Estas CAMs são identificadas, portanto, e brevemente analisadas. Não é função deste estudo, todavia, examinar minuciosamente cada convenção ambiental. Não haveria tempo, nem espaço para tanto.

As três primeiras seções do Capítulo 1, servem, assim, ao objetivo de introduzir a dois elementos centrais. Em primeiro lugar, convenções ambientais consubstanciam algum consenso sobre a existência de problemas ambientais e, principalmente, sobre os instrumentos

para remediá-los. A ênfase na solução dos problemas demanda, evidentemente, a investigação das ferramentas que existem a serviço dos agentes políticos, ou seja, a análise dos instrumentos de política ambiental. Além da investigação de instrumentos regulatórios, econômicos e de cooperação e assistência, cuidou-se da abordagem de alguns problemas envolvendo a escolha de tais instrumentos. Neste sentido, após a exposição da teoria da intervenção ótima, este estudo situou a questão da política ambiental na perspectiva da escolha pública. Embora se reconheçam as limitações que um só modelo teórico possa ter na explicação do fenômeno ambiental (mormente na complexa inter-relação deste, com o comércio internacional), não se pode negar a pertinência de alguns de seus postulados quanto à formação da vontade política, principalmente quanto à participação dos chamados grupos de interesses. Em segundo lugar, analisou-se - de forma ainda introdutória, porque as CAMs adotam regras que consagram obrigações restritivas ao comércio. Esta discussão, como se verá adiante, é retomada no capítulo derradeiro, de forma mais detalhada.

O Capítulo 2, por sua vez, ocupou-se da exposição dos principais elementos da competência da OMC em matéria ambiental. Fez-se, então o estudo de princípios e de regras. A análise dos conflitos potenciais demanda o entendimento de quais dispositivos da OMC estão, em tese, sendo violados. Não se pode olvidar que, se soluções forem encontradas no âmbito da OMC, isto acontecerá segundo estes mesmos princípios e regras. Neste sentido, investigou-se também a disciplina jurídica do processo decisório no âmbito da OMC. Esta seção, além de servir, como as anteriores, à análise dos conflitos e propostas apontados no Capítulo 3, tem a seguinte tarefa esclarecedora.

No contexto da discussão entre comércio internacional e meio ambiente, é recorrente a afirmação de que a OMC não "deseja" a inserção de temas ambientais nas negociações comerciais. É evidente que a vontade da Organização é uma vontade construída em um complexo processo de negociação, em que são os Membros - e não a Organização, que constróem as normas do comércio internacional. Se negociações não existirem, em última instância, isto certamente se dará pela ausência de consenso entre seus Membros (muitos deles partes em CAMs), mas nunca por uma vocação antiambientalista da OMC. O Capítulo 3 descreve ainda o CTE e sua agenda de trabalho, além do documento formal que ficou conhecido como Consenso de Cingapura. Nele, os Membros da OMC, acordaram algumas premissas bastante relevantes para as discussões sobre o tema proposto nesta dissertação.

Ao Capítulo 3 reservou-se a tarefa da análise dos conflitos e das propostas no âmbito da OMC. Antes dos breves comentários sobre esta última seção, faz-se necessária uma advertência. A afirmação de que regras de convenções ambientais possam violar obrigações

comerciais assumidas no âmbito da OMC contém um elemento valorativo implícito pouco comentado: tratando-se de corpos normativos internacionais não-hierarquizados, em princípio, regras de CAMs realmente podem violar regras da OMC. Mas pouco se fala, é verdade, da relação inversa, ou seja, da possibilidade de regras da OMC poderem violar obrigações assumidas em convenções ambientais. Pela aplicação do princípio da *lex posterior derogat priori*, qualquer CAM posterior ao Acordo que criou a OMC poderia ser considerada, entre dois Estados, lei posterior. Nesta circunstância, a discussão seria por que dois Estados, ao aplicarem medidas segundo obrigações comerciais assumidas no âmbito da OMC, violam obrigações comerciais assumidas em uma CAM (e não a via inversa).

Embora também escape aos limites desta dissertação a tarefa de examinar exaustivamente as variadas interconexões entre os dois sistemas (aliás, isto, por si só, já justificaria um extenso trabalho autônomo), cuidou-se, ainda que de maneira breve, do confronto entre algumas das principais características do conjunto de CAMs e da OMC. A desorganização e a ausência de um mecanismo de solução de controvérsias efetivo em CAMs aparecem como um das razões determinantes na predileção, não declarada, pela prevalência das normas da OMC em detrimento das de CAMs, ou seja, pela verificação da compatibilidade/incompatibilidade, em via única, de um sistema em função do outro. Mas a discussão não se resume somente aos aspectos formais da competência para dispor sobre regras de comércio internacional, nem tampouco à discussão também formal de critérios de solução de antinomias.

Assim, o último capítulo trata das medidas multilaterais restritivas ao comércio internacional (segundo CAMs selecionadas), dos conflitos potenciais entre as regras que consagram tais medidas e as regras da OMC e, finalmente, das propostas, apresentadas até o momento, para a solução do impasse. Além da exposição de tais propostas de acordo com as soluções apontadas, este estudo cuidou de realizar uma descrição destas segundo seus respectivos autores, ou seja, os Membros da OMC. Por fim, fez-se uma abordagem final do atual processo de negociação.

É preciso esclarecer, finalmente, que, porque existem ainda poucos estudos no Brasil sobre o tema comércio internacional e meio ambiente, esta dissertação terminou se tornando mais extensa do que se pretendia no início; isto se deveu sobretudo à necessidade de sistematização de conceitos ou institutos necessários ao entendimento do tema. As ressalvas feitas acima já denunciam que não se pretendeu aqui uma abordagem exaustiva sobre o tema proposto. Ao contrário, nas considerações finais, apresentam-se alguns encaminhamentos, alguns questionamentos que podem servir a estudos futuros. Espera-se, então, que além da

exposição de um problema proposto, esta trabalho consiga se somar aos outros já existentes, cumprindo seu papel na construção do conhecimento pela comunidade científica brasileira.

1. CONVENÇÕES AMBIENTAIS MULTILATERAIS

Um estudo recente do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA) revelou que, só nos últimos vinte anos, mais de duzentas Convenções Ambientais Multilaterais (CAMs)¹ foram concluídas. O número de tratados bilaterais, apesar de desconhecido, é estimado em mais de mil². Muitos destes tratados são instrumentos de verdadeira política global na defesa do meio ambiente, tanto em relação aos seus objetivos quanto ao número de partes. Um exemplo claro é o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio que, além de proteger um bem essencialmente global, conta atualmente com 175 partes. Como resultado, tem-se a construção, em um curto espaço de tempo, de uma estrutura internacional complexa e fragmentada, que reflete uma extensa variedade de atores, objetivos e interesses.

Neste cenário de internacionalização das regras ambientais, algumas convenções internacionais prevêem, dentre as ferramentas de política ambiental escolhidas, instrumentos que restringem trocas comerciais entre Estados. Em princípio, isto coloca os acordos ambientais no sentido oposto ao dos tratados comerciais multilaterais, cujos esforços e realizações voltaram-se no último meio século à diminuição da intervenção de políticas estatais na circulação de bens e serviços, ou seja, à redução das barreiras ao comércio³. Esta contradição se revela, pelo menos, na escolha de instrumentos, que servirão para a concretização das respectivas políticas, pelos negociadores ambientais e comerciais. Muitos autores questionam, portanto, se há uma contradição natural inerente aos objetivos dos dois regimes internacionais⁴.

Esta é uma das questões mais polêmicas e discutidas no âmbito da Organização

¹ A literatura internacional refere-se a Convenções Ambientais Multilaterais pela sigla MEA (*multilateral environment agreements*). Neste trabalho fez-se a opção, em algumas oportunidades, pelo uso de siglas para significantes em português (como a OMC, por exemplo); mas, em outros momentos, optou-se pelo uso da sigla originalmente usada no inglês (como, v.g., CTE, para Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente ou GATT, para Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio). Esta escolha se deu por parâmetros práticos, já que determinadas siglas perdem seu caráter objetivo quando traduzidas para o português. Em qualquer circunstância, recomenda-se que o leitor consulte a lista de abreviações no início deste trabalho.

² UNEP, **Environment and trade: a handbook**, p. 11.

³ Segundo Jackson, o ponto inicial de qualquer discussão de política para um sistema econômico internacional atual é a noção de comércio liberal, significando a meta de minimizar a quantidade de interferência dos governos nos fluxos de comércio que cruzam fronteiras nacionais (Jackson, **The world trading system**, p. 11.)

⁴ Sobre a discussão entre os conflitos envolvendo livre comércio e meio ambiente, ver: Cole, *Examining the environmental case against free trade*, p. 183-196. Palmetier, *Environment and trade: much ado about little?*, passim. Dunoff, *The death of the trade regime*, p. 733-740.

Mundial do Comércio (OMC), precisamente no Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (CTE). Tanto é assim, que o primeiro setor do sistema multilateral do comércio, ainda sob a égide do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), a lidar com a questão ambiental tinha como mandato justamente a questão das medidas ambientais ligadas ao comércio internacional. O chamado Grupo EMIT (*Group on Environmental Measures and International Trade*), apesar de criado em 1971, permaneceu quase vinte anos inativo e foi somente em 1991, por iniciativa do Presidente das Partes Contratantes do GATT, Embaixador Rubens Ricupero, que voltou a funcionar, mas com uma agenda destituída de grandes pretensões⁵.

Muitos estudos, simpósios e encontros já foram realizados sob o patrocínio da própria OMC, por meio do CTE, que vem conduzindo inúmeras reuniões para a discussão das medidas comerciais adotadas em CAMs. A relação entre CAMs e a OMC também foi objeto da Declaração Ministerial de Doha e, pelo menos em tese, poderá ser negociada nos anos próximos.

Este Capítulo tem como objetivo principal a análise dos seguintes aspectos: (i) a definição do que são CAMs para este estudo e, em particular, a seleção de determinadas convenções para a análise do tema; (ii) uma abordagem sobre os instrumentos de política ambiental, com ênfase naqueles que servem a convenções ambientais. Além da divisão destes instrumentos em regulatórios (ou de comando e controle), econômicos (ou de mercado) e de cooperação e assistência (medidas positivas), analisar-se-ão alguns problemas referentes à questão da escolha dos instrumentos ambientais. (iii) finalmente, sabe-se que para os Estados cumprirem as obrigações assumidas em CAMs, eles devem adotar medidas em seus respectivos territórios. Analisar-se-á porque os objetivos ambientais precisam (ou não) ser alcançados por meio de medidas restritivas ao comércio internacional.

1.1. A internacionalização da regulamentação ambiental

A emergência da questão ambiental no cenário internacional é atribuída a diversos

⁵ Soares, **Direito internacional do meio ambiente**, p. 147. Segundo o autor, "o Grupo Emit principiaria seus trabalhos com uma agenda destituída de grandes pretensões, limitada a alguns assuntos técnicos, concentrados em três pontos iniciais: (a) a compatibilidade do Protocolo de Montreal sobre a camada de ozônio, a Cites e a Convenção da Basileia, com as regras do GATT; (b) a transparência multilateral das regulamentações ambientais internas dos Estados que tenham possíveis reflexos no comércio internacional; e (c) os efeitos das novas regulamentações domésticas sobre embalagem e etiquetagem, com vista na proteção do meio ambiente; contudo, por efeito da ECO/92, incluiria, por Decisão das Partes Contratantes do GATT, na temática de suas preocupações, a partir de julho de 1993, igualmente as matérias compreendidas na Agenda 21, *a fim de tornar os assuntos do comércio e meio ambiente mutuamente incentivadores*".

fatores. A enorme transformação das forças produtivas, a partir da Revolução Industrial, e a expansão do capitalismo possibilitaram o surgimento de problemas ambientais transnacionais, um fenômeno relativamente novo e que diminui a viabilidade de políticas ambientais exclusivamente internas. Problemas como as chuvas ácidas e o efeito estufa, pela sua natureza abrangente e difusa, só podem ser contornados eficazmente na esfera transnacional. As relações internacionais na esfera do meio ambiente também estão inseridas em um contexto de globalização e interdependência, em que os atores estatais não mais conseguem agir sozinhos⁶. Como expõe Soares, a própria natureza dos fenômenos físicos, que não conhecem fronteiras entre Estados (a poluição, gerada num território bem definido, pode ultrapassar suas fronteiras e causar danos ao território dos outros Estados), determina a mundialização das normas do meio ambiente⁷.

Esta percepção do fenômeno ambiental como um problema global alterou a natureza do jogo político e, como consequência, a própria configuração das forças que controlam a regulamentação dos problemas do meio ambiente. A disciplina jurídica de problemas como poluição e conservação de recursos naturais, antes vista como um assunto local ou nacional, gradativamente se transformou em tema de interesse mundial, fortemente influenciado por forças políticas e econômicas, situadas em partes diferentes do globo. Surgem, portanto, novos atores, organizações intergovernamentais (OIGs) e não-governamentais (ONGs), além de novos fóruns para discussões de temas relacionados ao meio ambiente.

Como explicam Hahn e Richards, as forças que contribuíram para o uso crescente de tratados internacionais podem ser organizadas em quatro categorias⁸:

- (i) Científicas: o entendimento dos fenômenos ambientais a partir de estudos científicos cresceu dramaticamente nos últimos anos. Na medida em que o mundo se tornou mais poluído, o conhecimento das causas e efeitos da poluição tornou-se mais conhecido. Os pesquisadores têm melhores mecanismos e novos modelos matemáticos que facilitam o entendimento dos fenômenos naturais e a

⁶ Segundo Cançado Trindade a evolução da proteção ambiental testemunhou e precipitou "a erosão gradual do assim-chamado domínio reservado dos Estados". A conservação do meio ambiente e o controle da poluição tornaram-se de interesse internacional. É a Convenção de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano de 1972 que inaugura a internacionalização da proteção ambiental (Cançado Trindade, **Direitos humanos e meio ambiente**, p. 39). Note-se, porém, a ressalva feita por Costa: "Em face da compreensão contemporânea, tornaram-se bastante distintas as afirmações de que as questões ambientais são internacionais ou são globais. No primeiro sentido, as relações se concentram entre Estados e seguem as técnicas tradicionais de Direito Intenacional. No segundo, são relativamente independentes das fronteiras políticas e buscam técnicas alternativas, que vão da ação de ONGs à transformação de institutos e princípios tradicionais do Direito Internacional" (Costa, Aspectos fundantes da Conferência de Estocolmo de 1972, p. 22).

⁷ Soares, op. cit., p. 139.

⁸ Hahn e Richards, The internationalization of environmental regulation, p. 425-429.

definição de objetivos e soluções internacionais;

- (ii) Psicológicas: a percepção do público sobre os riscos decorrentes da degradação do meio ambiente, facilitada pelas novas descobertas científicas, tem um papel fundamental no número crescente de convenções ambientais. Esta percepção também acarretou uma mudança nas atitudes da população em geral. Mas é preciso ressaltar que nem sempre a percepção científica do risco coincide com a preocupação da opinião pública;
- (iii) Políticas: preocupações ambientais também mudaram a natureza do cenário político. Grupos ambientais têm um papel importante na modelação de regras ambientais, tanto nacionais quanto internacionais. Muitos Estados têm órgãos ambientais, nos quais agentes recebem a tarefa de executar programas regulatórios e identificar novos problemas. Os agentes políticos perceberam que a preocupação com assuntos ambientais pode ser traduzida em forte apoio popular. Finalmente, a mídia utiliza com frequência reportagens dramáticas com significativo efeito na opinião pública e no papel do Estado na regulamentação ambiental;
- (iv) Econômicas: a crescente importância da indústria na sociedade atual é um dos muitos fatores que contribuíram para o crescente número de tratados internacionais. Crescimento econômico, aumento de riqueza e de bem estar precisam ser conciliados com um ambiente mais saudável. A doutrina do desenvolvimento sustentável busca, principalmente, conciliar os fatores acima.

Outros fatores também podem ser considerados determinantes no aumento do número de convenções ambientais. A percepção do problema na esfera transnacional praticamente impõe aos Estados a necessidade de cooperação na busca de soluções multilaterais. Como soluções para problemas ambientais geralmente terão consequências não-ambientais relevantes, principalmente econômicas, com efeitos diversos para países desenvolvidos e em desenvolvimento, o estabelecimento de regras ambientais deve ser discutido em fóruns abertos à ampla participação, em que tais implicações serão melhor abordadas e possíveis distorções apontadas e corrigidas⁹.

As convenções ambientais, destarte, não só consubstanciam algum consenso sobre a

⁹ Caldwell, Multilateral environment agreements and the GATT/WTO regime, p. 6. Segundo o autor, o estabelecimento de um regime ambiental internacional para proteção do meio ambiente pode ter efeitos tanto positivos quanto negativos sobre oportunidades de investimentos, relações internacionais e regulamentações domésticas. A integração da economia global assegura que qualquer esforço internacional para proteger o meio ambiente terá consequências multilaterais.

existência de problemas ambientais internacionais, mas se constituem em instrumentos de uma política ambiental internacional. Neste sentido, acordos internacionais sobre meio ambiente são instrumentos de intervenção no mundo, de modificação da realidade. Os objetivos ambientais consagrados em textos normativos internacionais deverão, assim, ser implementados por cada Estado-parte, como consequência das obrigações assumidas segundo o direito dos tratados¹⁰.

É evidente, portanto, que a efetividade de tratados internacionais na esfera ambiental não depende só da assunção de compromissos internacionais. Cada Estado, como sujeito de direito internacional, tem a obrigação de pôr o tratado em vigor na ordem jurídica interna e impô-lo aos seus jurisdicionados. Assim sendo, obrigações assumidas em tratados internacionais não vincularão somente Estados, mas uma gama de agentes, pessoas físicas e jurídicas, submetidas às leis do Estado signatário, de forma que as novas regras, negociadas e concluídas na esfera internacional, determinarão novos padrões de comportamento na esfera nacional e internacional.

Muitas convenções internacionais dependem da implementação de normas nacionais não só para que passem a vigorar, mas porque os Estados terão que implementar políticas públicas específicas, o que pode envolver uma série de providências: a criação de novas leis, de agências com agentes especializados e, principalmente, a previsão de verbas para a realização dos objetivos declarados. Não basta que acordos internacionais signifiquem o consenso sobre a existência do problema e a escolha dos instrumentos que o remediarão: as escolhas devem apontar para soluções política e economicamente viáveis.

Não é por acaso que nos anos que antecederam a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, o discurso ambientalista era visto pelos países em desenvolvimento como um óbice à adoção de políticas de crescimento econômico e desenvolvimento nacional. Diferentemente de Estados desenvolvidos, muitos Estados em desenvolvimento se vêem na árdua tarefa de administrar elevadas dívidas externas e curtos orçamentos públicos, nos quais a demanda por um meio ambiente saudável concorre com outros valores sociais, muitos deles precariamente atendidos. Mesmo Estados desenvolvidos,

¹⁰ Esta afirmação se baseia nos ensinamentos de Soares, sobre a distinção entre tratados que contenham obrigações de conduta e de resultado. Para o autor: "Tal distinção, baseada nos efeitos dos tratados, poderia, de certa forma, justificar uma diferença entre tratados que importam uma modificação das normas internas dos Estados e aqueles que não importam. Os tratados que estipulam obrigações de conduta exigem de seus destinatários, os Estados, um comportamento específico e determinado, e aqueles que estipulam obrigações de resultado criam deveres a seus destinatários, os Estados, de lograrem determinado fim, sendo deixada aos mesmos a faculdade de elegerem as maneiras de cumprir suas obrigações (e, portanto, as obrigações exigem uma adequação das legislações internas dos destinatários ao fim definido pela norma internacional)" (Soares, **Curso de direito internacional público**, p. 66).

em contrapartida, podem hesitar ao assinar convenções internacionais que modifiquem claramente o estilo de vida de seus cidadãos ou imponham custos elevados a setores produtivos que sejam política e economicamente influentes¹¹. Esta tripla limitação do Estado, a partir do surgimento do ambientalismo (destruir menos, gastar mais e impor mais custos), é sem dúvida um dos grandes desafios para a implementação de regras que garantam um mundo mais sustentável¹².

O ponto principal nas políticas do meio ambiente é, por conseguinte, a implementação das normas ambientais, assim entendida como a adoção do conjunto de medidas pelos governos e atores internacionais a fim de traduzir decisões - sejam da legislação interna ou de acordos internacionais -, que assegurem a conformidade de comportamentos às normas consagradas¹³. Como ressalva Le Prestre, implementação e respeito a obrigações podem significar aspectos distintos da implementação de uma política ambiental. Se a assinatura de um acordo internacional não significa que ele será respeitado, inversamente, a recusa em assiná-lo não significa que o ator não adotará providências equivalentes às decorrentes das obrigações consubstanciadas no tratado¹⁴.

Como cada Estado deve implementar tais políticas por meio de seus agentes, o impacto econômico de tais medidas pode ser assimétrico, conquanto se esteja tratando de grande Estado industrial ou de um pequeno, em desenvolvimento. Não é por acaso, assim, que a Declaração do Rio, de 1992, é sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (e não simplesmente sobre meio ambiente humano, como foi a de Estocolmo).

Foi a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, que inaugurou a discussão sobre a importância do desenvolvimento econômico para a implementação de políticas ambientais. O princípio 8, por exemplo, declarou que o desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar um ambiente de vida e

¹¹ É o caso, por exemplo, dos Estados Unidos em relação à Convenção de Mudança Climática. Por serem responsáveis por quase um quarto do dióxido de carbono emitido anualmente no mundo, conseqüentemente, teriam de arcar com a maior parte dos custos da redução de emissões. O mesmo acontece em relação ao Convenção sobre a Diversidade Biológica, que os Estados Unidos se negaram a assinar já que em seu território concentram-se quase dois terços da pesquisa mundial em biodiversidade. (Souza, **Entendendo a questão ambiental**, p. 366).

¹² Vale ressaltar, por isso, a afirmação feita por Vargas: “a intensificação do esforço para a proteção do meio ambiente tem lugar ao mesmo tempo em que ganha curso a idéia da necessidade de reduzir a envergadura da ação do Estado em benefício da maior eficiência do setor privado” (Vargas, *Direito e meio ambiente: regulação numa era de desregulação*, p. 28).

¹³ É justamente a adoção de medidas comerciais para a submissão a obrigações assumidas em CAMs que gera a discussão sobre a compatibilidade/incompatibilidade com as regras da OMC. Basta ressaltar, *a priori*, que os debates giram em torno de quais medidas são especificamente ordenadas pela CAM e, por isso, deveriam ser permitidas e respeitadas no âmbito da OMC, e quais medidas são discricionárias - escolhidas ao arbítrio do Estado, e - embora realizem objetivos consagradas na convenção ambiental, deveriam ser reprovadas no controle de legalidade, efetuado pelo mecanismo de solução de controvérsias do sistema do comércio multilateral.

trabalho favorável e para criar na Terra as condições necessárias para a qualidade de vida. O grande mérito desta Convenção, como informa Barton, foi o de, pela primeira vez, confrontar os negócios internacionais com o fato de que o ambiente deveria ser considerado como um fator econômico¹⁵.

Foi durante o processo de preparação e conclusão da Conferência de Estocolmo que surgiu o PNUMA¹⁶, como um órgão da ONU, com um Conselho composto por 58 Estados-Membros e com finalidade de funcionar como um corpo formulador e revisor de políticas ambientais transnacionais. Criou-se também um Fundo Ambiental que recebe contribuições voluntárias (80 Estados contribuem atualmente) para a realização dos objetivos consagrados. Dentre as funções principais do PNUMA, situa-se o desenvolvimento e a promoção de instrumentos jurídicos e de política ambiental em níveis regional e global, fomentando a participação governamental, intergovernamental e de organizações não-governamentais¹⁷.

Entre 1972 e 2002, o PNUMA orientou a preparação de muitos manuais, princípios e códigos em diversas áreas ligadas ao meio ambiente¹⁸. Estes instrumentos (conhecidos como *soft law*)¹⁹ estão disponíveis para a aplicação voluntária e, em muitas circunstâncias exerceram alguma influência na confecção de CAMs. São exemplos a Convenção da Basiléia, a Convenção de Roterdã e o Protocolo de Cartagena. O PNUMA também tem a função de desenvolver tratados ambientais, como a CITES, estabelecida em 1973. Como explica Kaniaru, esta função de desenvolver tratados internacionais foi inicialmente estabelecida *ad hoc*. Somente a partir de 1993 adotou-se a decisão 10/21 do Conselho de Governo do PNUMA, que deu a este órgão a tarefa de desenvolvimento sistemático do direito internacional ambiental; o acompanhamento da implementação de convenções ambientais globais também passou a ser o foco da ação do PNUMA²⁰. O PNUMA ainda tem o objetivo de administrar sete CAMs, que serão analisadas adiante, todas contendo medidas restritivas ao

¹⁴ Le Prestre, **Ecopolítica internacional**, p. 82.

¹⁵ Barton, *Competitiveness and investment*, p. 50.

¹⁶ Segundo Ribeiro, "a mais relevante deliberação em Estocolmo foi a indicação, para a Assembléia Geral da ONU, da necessidade de se criar o PNUMA". Naquela ocasião, justificava-se a necessidade de viabilizar um Plano de Ação, com a ampliação da institucionalização da temática ambiental nas Nações Unidas (Ribeiro, **A ordem ambiental internacional**, p. 81).

¹⁷ Para uma visão específica sobre o PNUMA, ver Kaniaru, *The role of UNEP and the development of the international environmental law*, p. 9-25.

¹⁸ Um destes manuais, inclusive, foi de extrema valia para o estudo desenvolvido nesta dissertação de mestrado (UNEP, *Environment and trade: a handbook*).

¹⁹ É importante notar que esta ênfase do PNUMA na produção de instrumentos de *soft law* se deve também ao fato de ele não ter poderes coercitivos. Como expõe Palmer, o PNUMA pode avaliar políticas ambientais nacionais e negociar com os Estados a sua implementação; mas não tem "dentes", ou seja, falta-lhe o poder de executar as políticas ambientais que cria (Palmer, *New ways to make international environmental law*, p. 261).

²⁰ Kaniaru, *op. cit.*, p. 13-14. É importante ressaltar, ainda, que as sete Convenções usadas para a análise da relação entre comércio e meio ambiente, são administradas pelo PNUMA.

comércio internacional.

É depois da Conferência de Estocolmo, mormente com a influência dos estudos desenvolvidos no Relatório Brundtland, que o discurso pela defesa do meio ambiente ganhou uma forte conotação econômica e um certo sentido político-conciliatório ao enunciar "a possibilidade de uma nova era de crescimento econômico" apoiada em práticas que conservassem e expandissem a base dos recursos naturais²¹. A idéia de um desenvolvimento sustentável, consagrada definitivamente na Conferência do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, é a síntese teórica da aproximação entre os direitos ao desenvolvimento e a um meio ambiente saudável.

Na Declaração do Rio, parte significativa dos seus princípios se preocupa com as diferenças econômicas entre agentes.

- ♦ os Estados são soberanos para explorar seus recursos naturais segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento (princípio 2);
- ♦ o direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas eqüitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras (princípio 3).
- ♦ para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste (princípio 4).
- ♦ os países em desenvolvimento, em particular os menos desenvolvidos, devem receber prioridade especial (princípio 6);
- ♦ considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental, os Estados têm responsabilidades comuns porém diferenciadas (princípio 7);
- ♦ as autoridades devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e os usos dos instrumentos econômicos, sem distorcer o comércio e os investimentos nacionais (princípio 16).

A Declaração do Rio, desta forma, está situada em um contexto de amadurecimento do tratamento internacional da questão ambiental, que vai desde os primeiros modelos ideais voltados apenas para a conservação de recursos naturais, até estruturas mais complexas que tentam conciliar interesses econômicos, como o crescimento, e políticos, como os ambientais.

²¹ CMMAD, *Nosso Futuro Comum*, p. 1.

1.2. O multilateralismo ambiental

Tratados ou Convenções significam um acordo internacional, celebrado por escrito e regido pelo direito internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação particular²². É importante ressaltar que as palavras "convenção", "acordo" ou "pacto" são utilizadas indistintamente para significar atos internacionais idênticos aos tratados. Mesmo a denominação "protocolo" (como no Protocolo de Cartagena sobre Biosegurança, por exemplo), pode significar, em determinados casos, um ato jurídico internacional autônomo²³. De acordo com o número de partes, os tratados, são geralmente classificados em bilaterais e multilaterais²⁴. São multilaterais, em princípio, aqueles acordos internacionais que tenham mais de duas partes²⁵.

As CAMs são o mais genuíno instrumento de política ambiental internacional. Rege, por exemplo, indica três critérios para que se verifique se um tratado tem natureza genuinamente multilateral: (i) se ele foi negociado sob a égide das Nações Unidas ou uma de suas agências, como o PNUMA; (ii) se se assegurou que a participação nas negociações foi aberta a todos os Estados e se houve participação efetiva por Estados de diferentes regiões e em diferentes estágios de desenvolvimento econômico e social; (iii) se se assegurou a acessão de terceiros Estados em termos equitativos aos das partes originais²⁶.

Quando se faz referência a tratados multilaterais ambientais, portanto, principalmente no contexto do tema comércio internacional e meio ambiente, o termo multilateral ganha um sentido de globalidade. Convenção multilateral, na forma usada neste trabalho, significa muito mais que, simplesmente, aquela firmada por mais de duas partes. Os acordos internacionais que adotam instrumentos restritivos ao comércio, assim investigados na vasta literatura internacional, e cujas regras vêm sendo debatidas no âmbito da OMC, são verdadeiros veículos de política ambiental global. Em grande parte, são acordos de fato negociados e celebrados sob a égide do PNUMA e que possuem um número bastante significativo de partes, das mais diversas regiões do globo e com variados níveis de

²² Artigos 1(a) da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (In: Rangel, **Direito e relações internacionais**, p. 299).

²³ Soares, **Curso de Direito Internacional Público**, p. 60.

²⁴ Para um estudo sobre a classificação dos tratados, Soares, **Curso de Direito Internacional Público**, p. 58 e seguintes.

²⁵ Caldwell define CAMs como compromissos voluntários entre nações soberanas que desejem tratar de problemas ambientais com efeitos e conseqüências de degradação ambiental regional ou global. CAMs lidam com problemas cujos efeitos sejam transfronteiriços, assuntos ambientais tradicionalmente domésticos que levantem preocupações extrajurisdicionais e riscos ambientais a bens globais (Caldwell, op. cit, p. 5).

²⁶ Rege, GATT law and environment-related issues affecting the trade of developing countries, p. 126.

desenvolvimento²⁷.

O termo é usado, assim, para representar uma estrutura de gestão internacional complexa e dinâmica, abrangendo uma ampla variedade de partes, assuntos e interesses²⁸. Este é o sentido aproximado, que o termo multilateral vem tomando nas relações internacionais e, como consequência, é o sentido adotado neste trabalho.

1.3. Convenções ambientais selecionadas para análise do tema

Das quase duzentas CAMs existentes, menos de dez por cento têm normas relacionadas ao comércio. Ainda em outubro de 1993, o Grupo EMIT, nos trabalhos preparatórios para instituição da OMC, realizou um levantamento de tratados, convenções multilaterais e outros atos internacionais na área ambiental que faziam referência expressa a medidas com efeitos sobre o comércio internacional²⁹. Um segundo estudo foi realizado em outubro de 1994³⁰. Em junho de 2001, o CTE divulgou um novo estudo sobre o tema³¹.

Várias razões explicam a relevância deste debate. Em primeiro lugar, a inexistência de conflitos entre os Membros da OMC até a presente data, não significa que um conflito não possa surgir e, por tal motivo, ser levado ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC). O GATT, por seu turno, já analisou diversas medidas unilaterais ambientais restritivas ao comércio e, embora os painéis não tenham se detido na análise das políticas ambientais propriamente ditas, mas simplesmente da maneira como as medidas foram implementadas, nenhuma medida unilateral ambiental passou nos testes exigidos pelo Artigo XX das Exceções Gerais³².

Assim, como os conflitos potenciais são apontados, defende-se que seria melhor resolvê-los por meio do consenso, por meio de negociações anteriores à disputa, ao invés de

²⁷ Para Ngobese, são multilaterais os tratados ambientais: (i) negociados sob a égide das Nações Unidas ou uma de suas agências especializadas; (ii) outros acordos, desde que permitam a adesão de membros não originais, em termos equitativos e compatíveis com aqueles aplicados às partes originais; (iii) acordos que sejam globais quanto a seus objetivos (Ngobese, *Multilateral Trade and MEAs: convergence or divergence?*, p. 117).

²⁸ A complexidade das CAMs se materializa, primeiramente, no processo de negociação. Tanto que Sjötedt, define o processo de negociação ambiental multilateral como a "gestão da complexidade". E isto se dá pela inter-relação entre múltiplas partes, assuntos e interesses (Sjötedt, *Negotiation on trade and environment*, p. 363).

²⁹ WT/CTE/TE/0036.

³⁰ Soares, *Direito internacional do meio ambiente*, p. 151.

³¹ WT/CTE/W/160/Rev.1, 14 jun 2001.

³² Este tema será abordado no Capítulo seguinte (ver 3.1.4). Embora não seja objeto deste estudo a análise de medidas unilaterais ambientais restritivas ao comércio, mas tão somente aquelas adotadas consoante obrigações assumidas em tratados multilaterais, será feita uma breve abordagem sobre métodos de verificação (testes) da compatibilidade de medidas restritivas ao comércio com o regime GATT/OMC. Como se verá no momento oportuno, existe o receio, fundado, de que medidas - mesmo multilaterais - sejam levadas a um dos painéis da OMC (Cameron, *The CTE: renewed mandate for change or more dialogue?*, p. 177).

colocar a OMC na difícil e politicamente sensível tarefa de avaliar se tratados ambientais devem ou não ser aplicados no âmbito do sistema multilateral do comércio. Os conflitos podem ser multiplicados na proporção em que novas CAMs sejam celebradas. Tanto as convenções em vigor quanto aquelas em processo de negociação, que contenham medidas comerciais, não estarão livres de questionamentos no âmbito da OMC.

Em segundo lugar, a inserção de questões ambientais no sistema multilateral do comércio, embora lenta e gradual (o Grupo EMIT passou quase vinte anos desativado e foi apenas em 1994 que o GATT apreciou o primeiro conflito ambiental), ganhou prestígio nas últimas décadas, notadamente pela relevante representação na opinião pública. Tornou-se praticamente impossível a discussão de programas de liberalização sem a inserção, ainda que retórica, de preocupações com o meio ambiente.

Como expõe Soares, "o desafio central colocado pela coexistência dos postulados do livre comércio do GATT/OMC e pelos imperativos da proteção internacional do meio ambiente será a reconciliação de regras que governam o comércio internacional com aquelas que dizem respeito à gestão e proteção do meio ambiente"³³. Assim, as tensões entre os dois sistemas multilaterais de fato existem e, justamente por isso, o CTE, só entre junho de 1999 e junho de 2001 conduziu cinco encontros entre os Secretariados da OMC, de CAMs e do PNUMA, além de organizações não-governamentais, na qualidade de observadores, com o intuito de identificar sinergias e reduzir tensões potenciais entre políticas, regras e instituições tanto ambientais quanto comerciais³⁴.

Dos quase vinte tratados multilaterais ambientais com medidas restritivas ao comércio internacional, sete são apontados tanto pelo CTE quanto pelo PNUMA como decisivos na discussão entre os conflitos envolvendo comércio internacional e meio ambiente. São eles³⁵:

Quadro 1 - Convenções selecionadas para o estudo da relação CAMs/OMC

	Convenção	Vigor internacional	Vigor no Brasil
1.	Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES).	1975	Decreto 76.623 17/11/1975
2.	Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (Protocolo de Montreal)	1987	Decreto 99.280 29/06/1980
3.	Convenção da Basiléia sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Dejetos Perigosos e seu Depósito Final (Convenção da Basiléia)	1992	Decreto 875 19/07/1993
4.	Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB)	1993	Decreto 2.519 16/03/1998
5.	Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Modificação do Clima (FCCC)	1994	Decreto 2.652 01/07/1998

³³ Soares, *Confrontation between the WTO/GATT and Environmental Protection Norms*, p. 34.

³⁴ WT/CTE/213.

³⁵ WT/TN/TE/S/1 e WT/CTE/213. Os sinal [n] significa o ano do final das negociações, para aquelas convenções que ainda não estão em vigor.

6. Convenção de Roterdã sobre Procedimento de Informação de Consentimento Prévio para Certas Substâncias Químicas Perigosas e Pesticidas no Comércio Internacional (Convenção PIC)	1998 [n]	[n]
7. Protocolo de Cartagena sobre Biosegurança (Protocolo de Cartagena)	2000 [n]	[n]

Far-se-á a seguir uma breve descrição de algumas características das CAMs selecionadas. O intuito é apenas informativo, uma vez que escapa aos objetivos e às limitações deste estudo, a análise minuciosa de cada convenção internacional³⁶.

- (i) CITES: a primeira das CAMs, CITES foi concluída em 1973 e entrou em vigor em 1975. O tratado tem como objetivo assegurar que o comércio internacional de espécies³⁷ da fauna e da flora selvagens não ameace sua sobrevivência. Trata-se de uma Convenção que, em geral, visa à conservação do meio ambiente no comércio. São estabelecidos três anexos, com listas de espécies classificadas pela Conferência das Partes de acordo com o grau da ameaça de extinção. A Convenção estabelece o controle do comércio através de instrumentos que vão desde a proibição total até um sistema de limitações, efetivadas por meio de licenças e permissões;
- (ii) Protocolo de Montreal: o Protocolo de Montreal estabelece um regime de controle de produtos químicos que danificam a camada estratosférica de ozônio. Como resultado da Convenção, proibiram-se o uso e a produção de diversas destas substâncias, impondo-se severas limitações ao comércio. Esta CAM é conhecida por ter implementado o princípio da precaução (muitas das providências ambientais foram tomadas apesar da falta de certeza científica de que aquelas substâncias efetivamente causavam o buraco na camada de ozônio) e o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas (através da criação de um fundo para ajudar países menos industrializados na transição necessária para o abandono das substâncias controladas). Sua ferramenta principal é o controle do comércio, seja de substâncias que destroem a camada de ozônio, seja de produtos que contenham tais substâncias (como geladeiras ou aerossóis). Existe a previsão de vedação de comércio com não-partes no

³⁶ Grande parte das informações sobre estes tratados foram obtidas no estudo do PNUMA, já utilizado em outras passagens dessa dissertação. Muitas informações estão disponíveis também na *internet*, nas páginas de cada CAM apontada. Remete-se o leitor a ambas as fontes.

³⁷ Espécie significa "conjunto de todos os indivíduos semelhantes entre si, seus ancestrais e descendentes, dispondo de patrimônio genético muito semelhante, permitindo-lhe cruzamento". Espécime, por sua vez, significa: "Indivíduo: [i] Animal ou planta, vivo ou morto [...]" (Cf. Krieger et. al., **Dicionário de direito ambiental**, p. 158 e 161).

protocolo.

- (iii) Convenção da Basiléia: a premissa desta Convenção foi a preocupação de Estados menos desenvolvidos, especialmente os da África, de que eles servissem de depósito para dejetos perigosos oriundos de Estados desenvolvidos. A Convenção tem sido marcada pela disputa em torno de qual seria a melhor estratégia para a solução do comércio de produtos considerados perigosos, variando desde a proibição total até a adoção de procedimentos como a informação de consentimento prévio. Deve-se ressaltar também as dificuldades técnicas em se distinguir dejetos perigosos (cujo comércio seria vedado) de matéria-prima destinada à reciclagem, mas contida em dejetos em princípio perigosos (cujo comércio seria, em princípio, permitido);
- (iv) Convenção sobre a Diversidade Biológica: aberta para assinatura na Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, o objetivo desta Convenção é a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a partilha justa e equitativa dos benefícios oriundos do uso de recursos genéticos. O próprio conceito de biodiversidade, porém, é um entre outros obstáculos para a operacionalização desta CAM. Ressalta-se a difícil tarefa de determinar o que é o resultado de uma pesquisa científica e como distingui-lo de espécies ou processos naturais. Por isso, são constantemente apontados conflitos entre a CDB e o Acordo sobre Propriedade Intelectual (TRIPs) da OMC;
- (v) Convenção Quadro sobre Modificação do Clima: também adotada no Rio de Janeiro, a esta Convenção foi incumbida o mais complexo dos assuntos ambientais contemporâneos e com o maior potencial de impacto econômico. Como a emissão de gases estufa não pode em regra ser limitada através de técnicas aplicadas no fim da produção (*end of pipe solutions*), a principal estratégia da Convenção será a de tentar transferir os futuros investimentos para atividades que gerem menos emissões danosas. Em dezembro de 1997, adotou-se o Protocolo de Kyoto, que criou duas classes de países (aqueles com compromissos de limitação de gases estufa e aqueles sem estes compromissos). Embora nem a Convenção nem o Protocolo contenham previsão de medidas restritivas ao comércio, é provável que as partes, para cumprir suas obrigações, venham a adotar políticas que possam interferir nos fluxos comerciais;
- (vi) Convenção de Roterdã: muitos produtos cuja produção é proibida ou severamente limitada em nível nacional, são comercializados

internacionalmente. Isto sempre gerou a controvérsia sobre os procedimentos pelos quais as autoridades do Estado importador seriam efetivamente informadas sobre os riscos do produto. Um grupo especial de trabalho do GATT dedicou muitos anos ao estudo deste tema (sem ter chegado a nenhum resultado conclusivo) e o PNUMA e a FAO sempre demonstraram forte interesse em desenvolver um sistema uniforme de notificação. Esta Convenção, assim, prevê a obrigação de informação adequada e cria um sistema que permite que países em desenvolvimento impeçam a importação de certas substâncias que eles julgam perigosas;

- (vii) Protocolo de Cartagena sobre Biosegurança: trata-se de um protocolo da Convenção sobre a Diversidade Biológica que cobre o comércio de quase todas as formas de organismos vivos geneticamente modificados (OGM) e os riscos que eles podem trazer para a biodiversidade. Neste Protocolo foi criado um sistema para a informação sobre OGMs destinados à introdução no meio ambiente (microorganismos e sementes, *e.g.*) e um sistema menos complexo de monitoramento para aqueles organismos que sirvam somente como alimentação humana e de animais. Ao determinar que os Estados podem decidir restringir o comércio de determinados organismos e determinar o tipo de avaliação de risco que será implementado, este Protocolo é conhecido por operacionalizar de forma muito clara o princípio da precaução.

1.4. Instrumentos de política ambiental internacional

Como se viu no início deste capítulo as últimas décadas foram marcadas pelo intenso crescimento de tratados na área de meio ambiente. Isto significou, em certa medida, uma valorização da atuação reguladora internacional do meio ambiente. Mas instrumentos de política ambiental podem e são adotados concomitantemente nas esferas nacional e internacional. Desta forma, mesmo medidas ambientais internas - que reflitam a adoção de instrumentos de política ambiental interna -, podem ter reflexos também na esfera internacional. Como observa Thorstensen, o processo de globalização, ao determinar um aprofundamento da especialização internacional e a interpenetração de economias nacionais, tornou sem significado a tradicional distinção entre instrumentos de política econômica doméstica e instrumentos de política internacional. Diante disto, medidas que tenham impacto na decisão de produção de bens ou serviços de uma empresa globalizada tornam-se tema de

interesse para governos de diferentes Estados³⁸.

A distinção entre medidas ambientais internas, tomadas geralmente de forma unilateral³⁹, e medidas ambientais previstas em CAMs, é de grande relevância para este estudo. Mas, como ferramentas de política ambiental, ambas as medidas (internas e internacionais) tomam freqüentemente a forma de instrumentos econômicos ou regulatórios. Por este motivo, os próximos itens serão dedicados a uma breve explanação sobre os instrumentos de política ambiental, suas principais características e possíveis aplicações no cenário internacional.

1.4.1. Instrumentos regulatórios

Para realizar objetivos de defesa e preservação do meio ambiente, Estados fazem uso de instrumentos regulatórios, também conhecidos como de comando e controle. Medidas ambientais regulatórias direcionam-se ao produto em si mesmo, ou seja, à suas características físicas ou químicas; direcionam-se ainda aos métodos de produção e processamento e a características da embalagem ou da rotulagem. Podem envolver sofisticados sistemas de permissões ou proibições de atividades, inclusive do comércio, pela exigência de licenças prévias (de importação ou exportação, *e.g.*) ou de certificações que comprovem que o produto ou a atividade atende a certos critérios estabelecidos pela autoridade reguladora. Desta forma, normas ambientais regulam, em geral, produtos e processos. Tais exigências vêm sendo adotadas de maneira crescente para análises de ciclo de vida e dos impactos ambientais do produto durante a produção, o consumo e a disposição final.

Medidas regulatórias podem ser impostas a partir de padrões, agrupados em cinco categorias expostas a seguir⁴⁰:

- (i) Padrões de qualidade ambiental: estão relacionados à concentração de determinadas substâncias em relação a recursos naturais como o ar ou a água. Estes padrões determinam o nível de depósito de poluentes, abaixo do qual alguns recursos naturais permanecem preservados. Aí também estão incluídos padrões relacionados à concentração da população de determinadas espécies que estejam

³⁸ Thorstensen, OMC, p. 256.

³⁹ Como informa Soares, por exemplo, normas votadas no âmbito doméstico dos Estados, em particular daqueles que constituem os maiores parceiros das correntes internacionais de comércio com os demais países, têm efeitos nas trocas internacionais, causando, assim, um duplo efeito: (a) restrições nas importações; (b) tentativas de harmonizar e/ou unificar as normas de outros países. (Soares, **Direito internacional do meio ambiente**, p. 140-141).

⁴⁰ UNEP, op. cit, p. 11.

ameaçadas ou em perigo de extinção.

- (ii) Padrões relacionados a produtos: especificam algumas características físicas e químicas que o produto ou sua embalagem devem atender para que se atinja a proteção do meio ambiente e da saúde humana.
- (iii) Padrões de produção e de processamento: determinam como os bens devem ser produzidos, quando o modo de produção causa algum impacto sobre o meio ambiente. A adoção destes padrões tem conseqüências relevantes no contexto do comércio internacional. Quando aplicados ao comércio de bens, determinados Estados podem exigir que os bens importados atendam aos padrões nacionais de produção, o que equivale à regulamentação de atividades econômicas pelo Estado importador no território do Estado produtor.
- (iv) Padrões de emissão: identificam a quantidade de substâncias que um empreendimento pode emitir. Têm um impacto significativo em métodos de processamento e de produção, já que determinam a escolha entre evitar a produção de poluentes ou capturá-los no fim do processo produtivo. Neste último caso, claro, a opção por uma tecnologia "de fim de tubo" (*end of pipe solutions*) importa a observância também dos padrões de depósito e qualidade ambiental narrados no item (i) acima.
- (v) Padrões de desempenho: requerem algumas providências, como a avaliação de impacto ambiental e análises de ciclo de vida do produto, para a melhoria da gestão de recursos potencialmente ameaçados. São comuns nos casos de externalidades de consumo⁴¹, em que o Estado importador deverá arcar com as conseqüências da gestão dos resíduos decorrentes do uso do produto importado.

O estabelecimento de medidas regulatórias, tais como padrões ambientais, são a base para a concessão (ou não) de licenças, por exemplo, autorizando o comércio. Em nível nacional, as normas que consagram tais padrões compõem um sistema jurídico dotado de sanções civis, penais e administrativas. Na esfera internacional, por seu turno, existem inúmeros desafios práticos à adoção de sanções, notadamente pela ausência de um órgão supranacional para implementá-las, a violação de regras de comando e controle previstas em convenções internacionais pode fazer incidir sobre o Estado inadimplente algumas medidas como, v.g., a proibição do comércio. Trata-se de medidas praticadas por um Estado contra o outro, mas implementadas pelo primeiro em seu próprio território. Desta maneira,

⁴¹ Sobre o conceito de externalidade de consumo, ver 2.4.2, segundo parágrafo.

instrumentos regulatórios são um meio de obrigar produtores, comerciantes e consumidores a considerarem o impacto ambiental de atividades econômicas, tanto como consequência de normas internas quanto internacionais.

No plano internacional, especificamente, os acordos entre Estados podem combinar instrumentos regulatórios para a consecução dos objetivos ambientais específicos. A CITES, por exemplo, adota um sistema complexo envolvendo: (i) o estabelecimento de uma base normativa mínima para a elaboração de leis nacionais, com a fixação de espécies animais e vegetais que serão especialmente protegidas; (ii) instrumentos de cooperação entre as partes para salvaguardar estas espécies de superexploração; (iii) o controle do comércio. A Convenção classifica as espécies segundo o nível de proteção que necessitem (organizando-as em três apêndices) e obriga as partes a implementarem um sistema de expedição de licenças de exportação, de importação e de reexportação. As partes ainda têm de determinar que autoridades nacionais estarão encarregadas da gestão e do aconselhamento científico na implementação das políticas ambientais de proteção da fauna e da flora⁴².

Como se pode verificar, seja no plano nacional, quando perseguem objetivos exclusivamente internos, seja no plano internacional, em decorrência de obrigações assumidas em pactos ou convenções, os Estados não encerram seu objetivo regulatório no processo legislativo. As normas ambientais têm reflexos econômicos às vezes significativos. Para se adequarem aos novos padrões, indústrias terão de alterar seu modo de produzir, investir em novos equipamentos, tecnologias, métodos de produção, tratamento de resíduos, treinamento de pessoal, adoção de novas substâncias, embalagens e rótulos, enfim, adotar uma série de medidas que importarão em aumento de seus custos de produção⁴³.

Além dos agentes econômicos privados, que arcam com despesas oriundas das novas demandas ambientais, para que os novos padrões sejam adotados, os Estados também assumem custos, que envolvem desde a criação de agências reguladoras e contratação de funcionários, até a assunção de despesas com fiscalização e controle, essenciais à implementação da política ambiental. A CITES é novamente um bom exemplo. Um Estado deve estabelecer em seu território que órgão ou agência ficarão encarregados da gestão e do aconselhamento científico relacionados à Convenção. Este objetivo pode envolver, v.g., a declaração de que o comércio de um espécime animal ou vegetal não prejudica sua sobrevivência (a cargo da autoridade científica) ou a declaração de que o espécime foi obtido de forma lícita (autoridade gestora).

⁴² Ver, nesse sentido, o Quadro 8 - Classificação de espécies protegidas pela CITES.

⁴³ Cardoso, Comércio e Meio Ambiente, p. 282.

Isto demanda, como se pode perceber, funcionários especializados, encarregados de verificar a autenticidade de licenças de importação, exportação e reexportação. Basta imaginar que a CITES tem em sua lista de proteção mais de 30.000 espécies de animais e de plantas e que uma autoridade fiscalizadora terá de identificar um espécime animal ou vegetal comercializado como protegido ou não pela Convenção para fins de exigência das licenças pertinentes. Não deve causar espanto, então, que muitos Estados assinem os tratados ambientais, mas não executem a política ambiental regulatória prevista.

Embora instrumentos regulatórios sejam um importante instrumento de políticas ambientais internas, a aplicação de tais exigências a bens importados apresenta alguns problemas para o comércio internacional. Informações sobre avaliação de ciclo de vida podem ser parciais, vagas ou pouco transparentes. Características escolhidas para a rotulagem ou para os produtos refletem geralmente prioridades ambientais nacionais e aspectos que, às vezes, são peculiares a cada Estado⁴⁴; critérios regulatórios devem variar, portanto, conforme variem as respectivas prioridades⁴⁵. Um caso exemplificativo foi o da imposição de limites ao tamanho de lagostas que podiam ser capturadas para o comércio e que envolveu uma disputa entre Estados Unidos e Canadá. Embora a medida ambiental, que exigiu um tamanho mínimo para a lagosta, geralmente sirva para protegê-las contra a superexploração, não se levou em consideração que o crustáceo amadurecia mais rápido em águas mais mornas. Assim, duas lagostas podiam ter tamanhos distintos, de acordo com o local de que se originaram, mas com o mesmo grau de amadurecimento. Como consequência, normas que estabelecessem um padrão de tamanho para o Estado mais frio não atingirão, no Estado mais quente, os mesmos objetivos de conservação⁴⁶.

Normas ambientais, deste modo, quando estabelecidas por um Estado e impostas unilateralmente a outro, na medida em que almejem harmonizar políticas ambientais (no caso acima, a proteção do estoque de lagostas) podem significar a negação da teoria das vantagens comparativas, que é base do comércio internacional. Esquemas que focalizem um produto específico, não raro, criam vantagens artificiais para produtos que, embora similares, não

⁴⁴ Padrões sobre de qualidade ambiental, de emissão e de métodos de processamento e de produção podem desconsiderar inúmeras diferenças entre Estados, inclusive as diferentes escolhas políticas que eles fazem na esfera doméstica. Concorde-se com Le Prestre, então, ao se verificar que como as questões do meio ambiente e do desenvolvimento são inseparáveis, "soluções propostas para os problemas do desenvolvimento e do meio ambiente devem visar um equilíbrio entre crescimento, equidade, conservação e democracia. Não se pode conservar os recursos naturais e ignorar os direitos dos Estados ou dos habitantes, que vivem deles ou no meio deles. O ambiente não pode ser dissociado de outros objetivos econômicos, sociológicos ou políticos, sustentados pelas sociedades" (Le Prestre, op. cit., p. 38).

⁴⁵ Brack, *The trade and environment debate*, p. 6.

⁴⁶ UNEP, op. cit., p. 17.

estejam sujeitos a exigências similares⁴⁷.

1.4.2. Instrumentos econômicos

As externalidades ambientais são um elemento central na utilização de instrumentos econômicos. Segundo Salles, "o conceito de externalidade é usado para definir a situação em que o uso de um determinado recurso econômico por um determinado indivíduo depende não apenas de um conjunto de bens e serviços que estão sob seu controle direto, como também de outros bens e serviços sob o controle de terceiros"⁴⁸. Na proporção em que uma indústria têxtil lance resíduos químicos poluentes em corpos hídricos sem o pertinente tratamento, os custos deste tratamento não são calculados no preço da mercadoria. O produtor se utiliza de um recurso natural como insumo produtivo (lançando efluentes em um rio, *e.g.*), mas os custos são arcados por outros agentes que não participam do lucro do empreendimento econômico. Se a poluição gerar doenças na comunidade, a Administração Pública arcará com despesas médicas e hospitalares para tratamento das pessoas. Se a poluição gerar mortandade de peixes, isto poderá implicar na diminuição da renda de parcela da comunidade que viva da pesca.

No caso do meio ambiente (especialmente no de poluição exposto acima), trata-se de um caso típico de externalidade negativa ou custo externo. Duas condições devem ocorrer para que se verifique a externalidade: (i) a existência de atividade de um agente poluidor, que causa perda de bem-estar para um outro; (ii) esta perda de bem-estar não é compensada, ou seja, quem sofre a perda de bem-estar não recebe o equivalente em valor pelos danos ambientais⁴⁹.

Alguns instrumentos econômicos de política ambiental são expostos segundo o quadro a seguir:

Quadro 2 - Instrumentos econômicos de política ambiental

	<p>(i) Cobranças por emissão: Consiste em quantia paga pelo agente poluidor em função do volume de poluição emitida. Cria um incentivo à não poluição na medida em que, quanto menor o volume lançado na natureza, menor a cobrança.</p> <p>(ii) Taxas sobre serviços: São pagas pelo usuário de serviços ambientais, como, <i>e.g.</i>, pelo tratamento de afluentes.</p>
--	--

⁴⁷ Brack, op. cit., p. 6.

⁴⁸ Salles, **Execução judicial em matéria ambiental**, p. 91.

⁴⁹ Almeida, **Política ambiental: uma análise econômica**, p. 27.

	<p>(iii) Taxas sobre produtos: São cobradas em produtos que causem danos ao meio ambiente, como pesticidas ou baterias de automóveis. Na medida em que torna os produtos mais caros, incentiva os consumidores a usá-los menos ou substituí-los por outros menos nocivos ao ambiente.</p> <p>(iv) Taxas pela utilização de recursos: Usuários de recursos naturais devem pagar uma taxa proporcional ao uso. Também funciona como um instrumento de racionalização do consumo, na medida em que altera o preço do recurso. Quanto menor o consumo, menor o tributo.</p> <p>(v) Taxas administrativas: São taxas cobradas por serviços ambientais, com a função de cobrir custos governamentais. Existem taxas de fiscalização e de licenciamento, entre outras.</p>
Permissões Negociáveis de Direito de Poluir	São instrumentos pouco utilizados. Estas permissões negociáveis (<i>tradable permits</i>) dão a agentes econômicos o direito a um certo volume de emissões. As licenças são transacionáveis e criam um mercado de compra e venda de permissões. Existe um duplo incentivo econômico à diminuição de emissões: (i) os agentes que reduzirem suas emissões podem vender o remanescente não utilizado; (ii) os agentes tentam limitar suas emissões ao limite da permissão para não terem de comprar novas licenças. Cabe às autoridades, assim, estabelecerem metas de poluição toleradas e, ao invés de impor taxas ou medidas regulatórias, vendem licenças de poluir. Esgotadas as licenças (que equivalem à meta estabelecida pela autoridade reguladora), os agentes econômicos podem vender entre si as licenças expedidas.
Sistemas de Depósito e Reembolso	Ao comprarem produtos potencialmente danosos ao meio ambiente, consumidores fazem um depósito. Quando devolverem os produtos a instituições encarregadas de reciclagem ou reutilização, a quantia é reembolsada. É um sistema que pode ser utilizado no consumo de latas, baterias, embalagens de pesticidas e fertilizantes, entre outros. O sistema influencia a conduta dos consumidores, que têm um incentivo econômico para que adotem práticas que preservem o meio ambiente.
Subsídios Ambientais	São incentivos públicos para que agentes poluidores adotem práticas menos nocivas ao meio ambiente. Este é um sistema com alguns problemas. Empresas de outros setores podem se ver tentadas a se dedicarem à atividade subsidiada; elas podem aumentar o nível de poluição para receber mais subsídios, e retornarem à condição de poluição inicial (em um ciclo vicioso); subsídios inibem inovação tecnológica, porque ela equivaleria à perda de renda pelo agente subsidiado. Finalmente, diferentemente dos tributos, em que o poluidor é quem arca com os custos da poluição, e que geram receita para o Estado, os subsídios ambientais geram despesas.

Fonte: Elaboração própria, com base em Souza (2000, p. 222-273).

A noção da problemática ambiental como um problema de externalidade de produção e de consumo é uma construção da teoria econômica neoclássica. Para esta teoria, a melhor política ambiental é aquela que cuida da internalização das externalidades, o que se deve dar pela utilização de instrumentos econômicos, com vistas a alterar os preços relativos, de forma que os próprios agentes econômicos internalizem os custos ambientais de suas atividades⁵⁰. A necessidade da adoção de instrumentos econômicos, que implementam a política ambiental via preços, revela, porém, que o livre funcionamento do mercado falha na solução dos problemas do meio ambiente. Existe, assim, uma maximização de lucros sem a equivalente maximização de bem-estar⁵¹. Isto revela também, por conseguinte, que algum nível de intervenção governamental será sempre necessária, seja esta intervenção indireta (nos casos dos instrumentos de mercado) ou direta (nos casos dos instrumentos de comando e

⁵⁰ Souza, op. cit., p. 246.

controle)⁵².

1.4.3. Instrumentos de cooperação e de assistência

Muitos tratados ambientais fazem uso de instrumentos de cooperação e assistência, que se materializam por meio de medidas positivas. São positivas aquelas medidas que reduzem os ônus de ratificação de convenções internacionais, particularmente para países em desenvolvimento, que, do contrário, não poderiam ou não desejariam arcar com tais ônus. Um vez tendo o país em desenvolvimento ratificado a convenção, a medida positiva facilita sua obediência às obrigações assumidas, acelerando a transição para os novos padrões ambientais. As medidas positivas promovem, assim, uma distribuição mais equitativa dos custos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento porque permitem que os segundos tenham períodos de adaptação mais elásticos e recebam assistência financeira e tecnológica, necessárias à conversão de práticas antigas no uso de substâncias e processos de produção alternativos⁵³.

A adoção destes instrumentos tem pelo menos dois fundamentos: (i) se mudanças ambientais geram necessariamente custos, estes custos não se distribuem de forma simétrica entre os Estados; (ii) quando a implementação de medidas ambientais dependerem de expertise, de tecnologias ou de equipamentos, os Estados em desenvolvimento terão mais dificuldades em implementar os novos padrões, caso não sejam auxiliados pelos Estados mais desenvolvidos⁵⁴.

A adoção de padrões mais rígidos pode acarretar custos diferenciados ou assimétricos de acordo com:

- (i) o grau de desenvolvimento econômico: conforme sejam os Estados desenvolvidos ou em desenvolvimento, em função da capacidade (técnica e financeira) que eles tenham de incorporação dos novos custos (criação de agências ou órgãos, contratação e treinamento de pessoal, existência de recursos e de previsão orçamentária);
- (ii) o grau de influência que os setores produtivos afetados tenham na economia⁵⁵:

⁵¹ Almeida, **Política ambiental**, p. 28.

⁵² Para uma abordagem da aplicação de instrumentos de mercado na política ambiental, ver também Carneiro, **Direito ambiental: uma abordagem econômica**, passim.

⁵³ CIEL, Effectiveness of trade and positive measures in multilateral environmental agreements [...], p. 33.

⁵⁴ Cardoso, Comércio e meio ambiente, p. 293.

⁵⁵ Normas ambientais não podem e não devem ser lidas só como custos. Elas também geram benefícios. Neste sentido, é importante a opinião de Barton, para quem a integração do meio ambiente às estratégias corporativas

Estados em desenvolvimento que tiverem nestes setores mais poluentes ou degradantes sua principal pauta de produção e/ou exportação poderão simplesmente não arcar com as obrigações constantes em CAMs, caso estas obrigações não venham acompanhadas de instrumentos efetivos de cooperação, ou seja, de transferência de capacidade, de assistência técnica e financeira. Isto contraria, muitas vezes, organizados interesses de Estados mais desenvolvidos, que terminam se colocando na posição de exigirem que os Estados em desenvolvimento adotem determinados padrões sem disponibilizarem os meios para que tais padrões sejam adotados.

Assim, mudanças em padrões ambientais podem criar custos diferenciados e Estados podem não assumir obrigações consubstanciadas em CAMs simplesmente pelo fato de que a implementação de custos ambientais poderá causar prejuízos a determinados setores produtivos nacionais. Apesar de se afirmar que, em regra, regulamentações ambientais tenham baixo impacto para o contexto geral de uma economia, elas podem ser muito onerosas para setores produtivos específicos⁵⁶ como, v.g., a indústria têxtil e química, que são em geral poluentes e se submetem a padrões regulatórios específicos.

Um exemplo de medida positiva é encontrado no Protocolo de Montreal sobre Substâncias que destroem a Camada de Ozônio. Nele, 175 Estados-partes convencionaram a eliminação gradativa de cerca de 95 produtos químicos até o ano de 1996 (Estados industrializados) ou de 2010 (Estados em desenvolvimento e menos desenvolvidos). A Rússia, que possuía cerca de metade da capacidade de produção mundial e produzia cerca de 9% de CFC mundial, apesar de pressões do Secretariado da CAM, não cumpriu o termo de eliminação acordado para os Estados industrializados. Quando ficou evidente que a Rússia não realizaria a transição sozinha, a comunidade internacional concordou em fornecer os recursos necessários para compensar os produtores russos pelo fim da produção e conversão de equipamentos nas instalações fabris. O Banco Mundial e outros doadores internacionais forneceram cerca de U\$26 milhões em troca de um compromisso russo de aderir a um

foi lenta já que as regras construídas tanto nos níveis nacionais quanto supranacionais eram vistas como custos ao invés de benefícios. Regulamentações naturalmente levam a resultados ambientais positivos, mas a conexão de que os negócios também poderiam ser ganhar com estas regras e, por isso, tratá-las como benefícios a longo prazo ao invés de custos a longo prazo, trata-se de um desenvolvimento recente. Novas tecnologias e materiais e outros métodos de produção mas eficientes do ponto de vista ambiental podem ser mais custosos em estágios iniciais, mas empresas que os adotarem antes estarão situadas no mercado global em uma posição estratégica. Não precisarão seguir padrões mais rigorosos adotados em qualquer lugar e podem gozar das vantagens comparativas de terem dado o passo primeiro [*first movers*] enquanto os concorrentes ainda arcarão com os custos iniciais da implementação das mudanças (Barton, op. cit., p. 51).

⁵⁶ Souza, op. cit., p. 380.

programa detalhado para eliminar a produção dos CFC⁵⁷.

Neste sentido, é importante ressaltar, como faz Frits, o papel que políticas ambientais positivas, tais como construção de capacidade e transferência de tecnologia terão no jogo político-ambiental. Entretanto, como estas medidas podem passar por longos tempos de incubação ou produzirem apenas resultados parciais, outros instrumentos de política ambiental, como medidas comerciais para atingir objetivos ambientais, certamente estarão entre as ferramentas usadas nos processos de decisão⁵⁸.

1.4.4. A escolha dos instrumentos

A adoção de instrumentos de política ambiental, notadamente os regulatórios, resultam em mudanças na estrutura econômica na proporção que determinam quais atividades são ambientalmente desejáveis e que devem, por isso, ser permitidas e toleradas⁵⁹. Tanto na formulação de políticas nacionais quanto na escolha de instrumentos a partir de convenções ambientais, os Estados adotam, com frequência, a combinação de mais de um tipo de instrumento. Isto cria uma estrutura complexa de gestão ambiental, com implicações econômicas tanto no plano interno quanto no internacional.

O quadro abaixo ilustra as vantagens e desvantagens da adoção de instrumentos regulatórios:

Quadro 3 - Vantagens e desvantagens da adoção de instrumentos regulatórios.

Instrumentos Regulatórios	
Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Têm eficácia ecológica, que se traduz na certeza dos efeitos da regulação sobre a qualidade ambiental. ♦ Os <i>policy makers</i> estão, em geral mais familiarizados com este tipo de política de comando e controle, notadamente pelo fato de que nas agências regulatórias sobre meio ambiente a equipe técnica é geralmente formada por engenheiros, biólogos e químicos, cabendo aos economistas um papel menor. ♦ São também preferidos, em algumas circunstâncias, pelos próprios poluidores. As indústrias podem ter alguma influência sobre a regulamentação, por meio de acordos ou negociações, muitas vezes de forma ilícita. Algumas formas de regulamentação podem ainda funcionar como barreiras à entrada de bens no mercado interno, favorecendo os produtores nacionais. ♦ Existem inúmeras ressalvas à aplicação de instrumentos econômicos, notadamente a divergência entre suas alegadas vantagens teóricas e seus impactos efetivos.

⁵⁷ French e Mastny, Controlando o crime ambiental, p. 197-198.

⁵⁸ Frits, Trade versus environment: the evidence, p. 26-27.

⁵⁹ UNEP, op. cit., p. 12.

Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> ♦ São ineficientes economicamente porque não consideram as diferentes estruturas de custo dos agentes privados para a redução da poluição (a norma é igual para todos); ♦ Seus custos administrativos são altos, porque envolve o estabelecimento de normas, de agências oficiais e de um forte esquema de fiscalização; ♦ Criam barreiras ao comércio internacional; ♦ Uma vez atingido o padrão regulamentar ou recebida a licença, o agente econômico não tem nenhum incentivo para melhorar a proteção do meio ambiente; ♦ Sofrem influência dos chamados grupos de interesse.
---------------------	--

Fonte: Elaboração própria, com base em Almeida (1998, p. 42-46).

As vantagens dos instrumentos regulatórios se revertem em desvantagens dos econômicos, e vice-versa. Assim, por exemplo, os instrumentos econômicos são mais eficientes economicamente porque consideram as diferentes estruturas de custo dos agentes privados e, porque são mais transparentes, em geral não servem para criar barreiras dissimuladas ao comércio internacional.

Do ponto de vista da eficiência econômica, os instrumentos regulatórios são menos eficientes que os instrumentos de mercado⁶⁰. Da maneira exposta por Sykes, a diferença entre as medidas regulatórias e os outros instrumentos econômicos (tarifas, tributos, subsídios e quotas) é que nestes últimos a renda gerada pela medida é preservada como rendimento para alguém. O governo captura-o como rendimento, na opção por tarifas ou tributos; consumidores retém-no no caso de opção por subsídio; e aqueles que tiverem os direitos de importação capturam-no no caso das quotas⁶¹.

Esta opção pelo instrumento mais eficiente do ponto de vista econômico é o que se convencionou denominar de teoria da intervenção ótima⁶². Segundo Gertler, a teoria estabelece uma gradação entre os vários instrumentos, de acordo com a eficiência econômica na persecução dos objetivos políticos traçados. O instrumento ótimo é aquele que custa menos e apresenta a menor incidência possível de efeitos colaterais⁶³. Além da geração de renda, que privilegia os instrumentos econômicos, dois outros fatores devem influenciar a escolha de instrumentos por formuladores de políticas ambientais: (i) são preferíveis instrumentos que ataquem o problema ambiental na fonte e (ii) são preferíveis instrumentos que diminuam a

⁶⁰ Esta opinião também é encontrada em Rege. Segundo o autor, instrumentos econômicos, teoricamente, oferecem algumas vantagens quando comparados aos regulatórios: apresentam mais resultado em função dos custos (custo-benefício) e mais incentivos permanentes para redução da poluição (quanto menos se polui, menos se paga). Ademais são uma fonte de renda para o governo (Rege, op. cit., p.99).

⁶¹ Sykes, *Regulatory protectionism and the law of international trade*, p. 11-12. Este estudo traz uma análise econômica detalhada sobre as diferenças na captura de rendimentos nos casos de instrumentos regulatórios e econômicos; embora esteja diretamente ligada a instrumentos regulatórios que incidem sobre o comércio internacional, a análise também serve para instrumentos domésticos ligados a outras atividades.

⁶² Trata-se de teoria de cunho nitidamente liberal, dentre outros motivos, porque considera que o Estado deve intervir o mínimo possível, com o maior grau de resultado possível.

⁶³ Gertler, *WTO dispute settlement: the environment dimension*, p. 120.

incidência de efeitos perversos⁶⁴.

A escolha de instrumentos de política ambiental é extremamente relevante para a discussão sobre a relação entre as CAMs e as regras da OMC. Segundo Johnson, em quase todos os casos, políticas comerciais não são a melhor maneira de atingir objetivos ambientais. Mesmo que medidas comerciais possam trazer alguns benefícios ambientais, elas são usualmente menos eficientes que políticas dirigidas diretamente ao problema ambiental. Uma vez que quase todos os problemas estão relacionados à produção e ao consumo, medidas comerciais só seriam justificadas se tipos de ação mais diretos não funcionassem ou não fossem viáveis. Como essas medidas podem causar efeitos perversos, ou seja, outros danos tanto econômicos quanto ambientais⁶⁵, o melhor remédio será sempre o uso instrumentos que lidem diretamente com a distorção ambiental⁶⁶.

É evidente que, do ponto de vista ambiental, é desejável que medidas sejam implementadas para que determinado agente produtivo adote técnicas de produção não poluentes, o que envolve desde a adoção de novos materiais e de novas técnicas de processamento e de produção, até a limitação ou a proibição de atividades econômicas, nelas incluídas o comércio. Mas, em qualquer caso e em qualquer lugar, uma política ambiental será o resultado do embate de interesses, em que a escolha dos instrumentos nem sempre se dará por um critério racional, como o da eficiência econômica, por exemplo.

Os subsídios à agricultura são um exemplo importante e atual. A questão da liberalização do mercado de produtos agrícolas vem sendo uma das mais delicadas no âmbito das negociações na OMC. Estados Unidos e União Européia concedem subsídios de bilhões de dólares, alterando as regras de competição e puxando para baixo os preços de produtos que - em grande parte - são determinantes na pauta de exportação de muitos Estados em desenvolvimento⁶⁷. Práticas agrícolas subsidiadas são também altamente danosas ao meio

⁶⁴ Ao tratar do comércio internacional, Sykes, por exemplo, afirma: “regulamentações protecionistas aumentam os custos de fornecedores estrangeiros (ou dos nacionais que com eles negociam) ao induzir um gasto de recursos sem propósito algum (ou sem efeito algum) a não ser aumentar o preço dos bens importados. Se estes recursos são consumidos em serviços de inspeção, rotulagens sem sentido, requerimentos de segurança ou requerimentos desnecessários para que vendedores estrangeiros tenham uma presença doméstica, a análise econômica remanesce a mesma. Um grau comparável de proteção contra competição estrangeira pode ser atingida, a custo econômico menor, pelo emprego dos instrumentos protecionistas mais eficientes [instrumentos econômicos]. Assim, se protecionismo tiver de ser de alguma forma tolerado, o bem-estar social econômico será muito maior se for canalizado para os instrumentos menos destrutivos no sentido de alcançá-lo” (Sykes, op. cit., p. 12).

⁶⁵ Ver 4.2.2(a)

⁶⁶ Johnson, Trade and Environment, p. 25.

⁶⁷ Segundo Lupi e Carvalho, “é de se anotar que o custo de social para países desenvolvidos que aplicam medidas de proteção à produção agrícola interna é imenso, gerando inúmeras críticas internas e externas quanto ao uso dos recursos públicos de forma ineficiente. Os benefícios anuais cedidos nos países desenvolvidos aos produtores agrícolas passaram de U\$ 94 bilhões para U\$ 141 bilhões na década de 1980. Entretanto, para além

ambiente. Fazem uso intensivo de terras, de água, de fertilizantes, de pesticidas, todos artificialmente mais baratos por causa dos subsídios. Segundo Johnson, este tem sido particularmente um problema na Europa, onde os rios e águas subterrâneas são freqüentemente poluídos pelo escoamento decorrente de atividades agrícolas intensivas. A liberalização da agricultura reduziria a poluição mundial pela redução do estímulo artificial à produção agrícola em Estados desenvolvidos e pelo crescimento da produção nos Estados em desenvolvimento, onde o uso de fertilizante por hectare é freqüentemente **um vigésimo** do nível dos países altamente protecionistas⁶⁸.

Práticas agrícolas altamente subsidiadas são responsáveis ainda pela perda de biodiversidade, pela destruição do habitat de espécies selvagens, pela redução da diversidade agrícola e pela expansão da produção para áreas ecologicamente sensíveis⁶⁹. Além de subsídios, Estados desenvolvidos ainda aplicam altas tarifas a produtos agrícolas importados. Ambos praticamente anulam as vantagens comparativas que Estados em desenvolvimento conseguem obter no comércio de produtos agrícolas.

Assim, os compromissos dos Estados desenvolvidos, tanto com a liberalização, quanto com a proteção do meio ambiente, estão sujeitos a sofrer influências de outros interesses, como os protecionistas. No caso da agricultura, em que a liberalização não só geraria mais riqueza, mas também mais qualidade ambiental, é comum a adoção de um discurso moderado, geralmente apelando para circunstâncias merecedoras de tratamento diferente ou excepcional. Isto explica, em parte, porque grandes ONGs internacionais se empenham na defesa e preservação de recursos naturais em todo o globo, mas têm uma postura mais moderada em relação à liberalização da agricultura⁷⁰.

Um exemplo claro da retórica da defesa de valores sociais associada à liberalização comercial, quando na verdade se adotam práticas protecionistas, é verificado na opinião do então Vice-Presidente da Comissão Européia, Leon Brittan:

Já existe a necessidade de reconciliar objetivos de política comercial com outros objetivos públicos como a proteção do consumidor. É preciso que haja um equilíbrio

das despesas efetuadas pelo tesouro, que tiram possibilidades de outros setores se tornarem mais competitivos com os recursos que poderiam lhes ser alocados, as políticas protecionistas tendem a fazer aumentar os preços dos produtos alimentares ao consumidor, bem como são freqüentemente danosas ao meio ambiente" (Lupi e Carvalho, Agricultura, p. 93).

⁶⁸ Johnson, op. cit., p. 24.

⁶⁹ Sampson, **Trade, environment and the WTO: the post Seattle agenda**, p. 55.

⁷⁰ Esse não foi o caso, porém, do Greenpeace. Em uma coletânea de recomendações feitas à OMC, a ONG expressou que "Deveria haver mais coerência na política de redução/eliminação de subsídios da OMC, levando em consideração aspectos ambientais, sociais e de desenvolvimento. Subsídios danosos ao meio ambiente, *e.g.*, na indústria da agricultura, madeireira e de pescados, deveriam ser eliminados. Mais importante, estes subsídios colocam em desvantagem importantes alternativas benígnas ao meio ambiente (tais como indústrias limpas ou práticas pesqueiras artesanais)". (Greenpeace, Safe trade in the 21st century [...], p. 13).

entre uma política liberal comercial que se projeta para o futuro e a necessidade de medidas regulatórias efetivas, por exemplo, em padrões de segurança para produtos. Se captarmos o equilíbrio de maneira equivocada, em uma ou noutra direção, terminaremos com um reconhecimento inadequado de políticas comerciais para a proteção de preocupações ambientais legítimas ou com um protecionismo verde⁷¹.

Na escolha de instrumentos de política ambiental, como na escolha de qualquer instrumento de política em geral, os Estados tentarão maximizar seus ganhos políticos, nem que para isso tenham de adotar práticas economicamente ou ambientalmente danosas, mas politicamente rentáveis. No que concerne ao tema agricultura e meio ambiente, a Comissão Européia captou equivocadamente o equilíbrio a que se refere seu Vice-Presidente. Neste cenário de dissimulação, o discurso pela proteção do meio ambiente soma-se ao discurso pela proteção de outros valores (proteção da saúde, padrões de segurança), mormente pela sua fácil penetração na opinião pública. É possível, assim, adotar práticas irracionais do ponto de vista econômico e ambiental (evidência dos danos ao meio ambiente causados por subsídios agrícolas) e ainda assim assumir uma postura - retórica, claro - de defesa e preservação do meio ambiente.

Deste modo, a escolha de instrumentos de política, inclusive ambiental, não está livre de interferências e controvérsias. Medidas ambientais domésticas podem simultaneamente visar à proteção de recursos ambientais e ter efeitos nitidamente protecionistas. Ou podem ser pura e simplesmente protecionistas. Restrições ao comércio podem se mostrar eficazes do ponto de vista da persecução de políticas ambientais, mas serem extremamente danosas do ponto de vista econômico. Do confronto de regras da OMC com questões ambientais contemporâneas (notadamente aqueles de caráter global) nasce uma desagradável constatação: em algumas circunstâncias, objeções ao livre comércio podem colocar lado a lado discursos ambientalistas e organizados interesses protecionistas dos Estados desenvolvidos. Este é um cenário em clara contraposição a interesses de países em desenvolvimento, amarrados que estão por rigorosos compromissos comerciais internacionais⁷².

Tanto na esfera interna quanto na internacional, a escolha de políticas ambientais sempre se dará a partir de algum consenso, em que prevalecerão os interesses mais organizados ou economicamente influentes. Assim, como em qualquer sistema de regras criadas a partir de um processo de negociação, na determinação de uma política ambiental

⁷¹ Brittan, *Trade and the environment*, p. 11-12. No original: *"There is already a need to reconcile trade policy with other public policy objectives, such as consumer protection. There needs to be a balance between a liberal, forward-looking trade policy and the need for effective regulatory measures, for example on product safety. If we get the balance wrong, in one direction or another, we will end up either with inadequate recognition in trade policy terms of legitimate environment concerns, or with 'green protectionism'".*

sempre há espaço para barganhas e *lobbies*⁷³.

Assim, a noção da problemática ambiental sempre se coloca no âmbito de uma escolha pública. A definição dos problemas depende de fatores geográficos, demográficos, históricos, culturais, religiosos, científicos, econômicos e políticos. Convenções ambientais têm justamente a tarefa de aproximar estes fatores em torno do consenso construído pelas partes. Mas se trata de um cenário em que coexistem diferentes prioridades, no plano nacional - em que cada sociedade determina os custos sociais e econômicos da defesa do meio ambiente - e no plano internacional, onde as soluções pregadas por cada ator, seja um Estado, uma organização intergovernamental ou não-governamental, podem refletir uma tendência à universalização de uma cultura política, de tradições administrativas e de experiências nacionais. A interligação de dimensões internas e externas, de fato, é um dos fatores de complexidade tanto de análise quanto de ação⁷⁴.

A perspectiva da escolha, destarte, reconhece a complexidade na busca do consenso. Por isso, determinar quais políticas serão viáveis e apropriadas para lidar com os problemas ambientais dependerá da fonte do problema e do regime político. Uma grande variedade de ferramentas está à disposição de formuladores de políticas públicas para que tratem de distorções na área ambiental. O desafio, então, é construir uma estrutura política que seja economicamente benéfica e politicamente aceitável⁷⁵.

1.5. A adoção de medidas restritivas ao comércio internacional: uma introdução ao problema

As CAMs geralmente recorrem à utilização de medidas para regular a produção e o consumo daqueles produtos que sejam considerados causadores do problema ambiental. Há casos, entretanto, em que o problema ambiental não está relacionado ao produto ou ao método de processamento e de produção, mas ao comércio em si mesmo. Existe, assim, uma terceira

⁷² Cardoso, Meio ambiente, protecionismo regulatório e as regras da OMC, p. 136.

⁷³ Um bom exemplo desta vulnerabilidade da demanda ambiental a interesses momentâneos é demonstrada pela recente crise hidro-energética pela qual passou Brasil. Em breve nota veiculada na Folha de São Paulo de 15 de maio de 2001, "O governo [brasileiro] decidiu abrir mão de práticas de defesa do meio ambiente para tentar vencer a crise energética do país. Para acelerar a construção de novas usinas e de redes de transmissão, será simplificada a análise de impacto ambiental de projetos do setor de energia elétrica" (AMBIENTE fica de lado superar a crise. *Jornal Folha de S. Paulo*, 15-5-2001, p. B4).

⁷⁴ Le Prestre, op. cit., p. 24-25.

⁷⁵ Esta opinião é corroborada por Rege. Para este autor, "a escolha do instrumento, se regulatório ou econômico, depende do estado de organização social, ou seja, das forças e fraquezas das estruturas políticas e administrativas, e deve ser determinado caso-a-caso, levando em consideração fatores tais quais efetividade da medida ambiental, sua eficiência econômica, custos e viabilidade administrativa, equidade e aceitabilidade pelo

possibilidade, que é a adoção de medidas comerciais. Mas, em determinadas circunstâncias, são adotadas medidas restritivas ao comércio mesmo quando o problema ambiental não está diretamente ligado ao comércio. Restrições comerciais tomam a forma de controles incidentes sobre exportação ou a importação de bens. A forma mais controversa destas restrições, como se verá, é a proibição de comércio com terceiros Estados⁷⁶.

Medidas ambientais restritivas ao comércio internacional apresentam, segundo Johnson, dois problemas. Primeiramente, nos casos de medidas unilaterais, permitir que um Estado as adote para lidar com problemas ambientais de outro Estado, significaria a troca de um sistema de comércio baseado em regras (ou seja, no consenso), por um sistema de comércio baseado no poder. Em um sistema com esta configuração, só os interesses e valores dos Estados desenvolvidos conseguiriam se sobressair. Em segundo lugar, quaisquer medidas restritivas ao comércio são incompletas como instrumentos de política ambiental, dentre outros motivos, porque direcionam preocupações ambientais somente ao setor exportador, ignorando danos ocorridos em grande parte da economia nacional⁷⁷.

O CTE já reconheceu que medidas comerciais baseadas em regras consensuais especialmente negociadas, podem ser necessárias em certos casos para alcançar os objetivos ambientais de uma CAM, principalmente na situação em que o comércio esteja diretamente ligado ao problema ambiental a ser resolvido. O Consenso de Cingapura, como ficou conhecido este Relatório do CTE à Conferência Ministerial da OMC, declarou expressamente que restrições ao comércio não são o instrumento de política mais efetivo para serem usados em CAMs, mas podem, em certos casos, ter um papel essencial⁷⁸.

Foi o caso do Protocolo de Montreal que permitia que as partes proibissem a importação, de clorofluorcarbono e outras substâncias controladas, de não-partes. Apesar de esta proibição violar os princípios da nação mais favorecida e do tratamento nacional, como

público" (Cf Rege, op. cit., p. 96).

⁷⁶ A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (CVDT) adota a expressão terceiro Estado, no Artigo 1 (h), para significar o Estado que não é parte em um tratado internacional. A literatura internacional e os documentos oficiais da OMC usam o termo Estado não-parte (*not party*). Ambas as expressões são usadas indistintamente, já que muitas citações farão referência a Estados não-parte, mas não a terceiros Estados.

⁷⁷ Johnson, op. cit., p. 25.

⁷⁸ WT/CTE/1, parágrafo 173 (sem o grifo no original). Texto original: "*Adequate international cooperation provisions, including among them financial and technological transfers and capacity building, as part of a policy package in MEAs are important and can be indispensable elements to facilitate the ability of governments, particularly of developing countries, to become Parties to an MEA and provide resources and assistance to help them tackle the environmental problems which the MEA is seeking to resolve and thus to implement the provisions of the MEA effectively, in keeping with the principle of common but differentiated responsibility. Trade measures based on specifically agreed-upon provisions can also be needed in certain cases to achieve the environmental objectives of an MEA, particularly where trade is related directly to the source of an environmental problem. They have played an important role in some MEAs in the past, and they may be needed to play a similarly important role in certain cases in the future*". Ver 3.2.1.1.

se verá mais adiante, é amplamente reconhecido que ela contribuiu significativamente para atrair signatários para o Protocolo. Futuras CAMs, por isso, poderão se servir deste artifício⁷⁹.

Algumas considerações podem ser extraídas do entendimento do CTE. Se medidas restritivas ao comércio não são o instrumento de política ambiental mais efetivo (salvo quando o comércio, ele mesmo, é a fonte do problema ambiental), tais medidas são de alguma forma toleráveis quando adotadas em CAMs. O CTE declarou, assim, que, embora medidas restritivas ao comércio não sejam nem desejáveis nem efetivas, as CAMs são ainda o melhor veículo para abordá-las nos casos em que elas sejam excepcionalmente adotadas⁸⁰. Isto se dá porque medidas unilaterais restritivas ao comércio internacional serão, como regra, repudiadas pela OMC.

Instrumentos de política em geral, inclusive os de política ambiental, serão tanto mais eficientes quanto tenham a habilidade de atacar o problema em sua fonte. Medidas ambientais de tal jaez, geralmente cuidam da internalização das externalidades ambientais⁸¹, que é um dos alicerces da política ambiental. A questão se coloca então da seguinte maneira: se a maioria dos danos causados ao ambiente não são consequência do comércio, mas sim, em grande escala, da produção e do consumo, por que as CAMs fazem uso de restrições ao comércio?

O estudo do PNUMA sobre meio ambiente e comércio aponta pelo menos duas razões para a utilização de medidas comerciais em CAMs⁸². São elas:

- (i) Controle de mercados: alguns produtos têm uma demanda muito alta. Satisfazê-la pode significar a destruição total dos recursos dos quais os produtos se originam. Como pode ser difícil determinar que o valor da escassez se reflita adequadamente nos preços, uma estrutura de controle de mercado pode ser necessária para proteger o meio ambiente.
- (ii) Assegurar a submissão às regras da convenção: a imposição de limites ao comércio com não-partes significam uma ferramenta efetiva para assegurar a submissão às obrigações de uma convenção. Estados não-partes podem inviabilizar um acordo internacional de algumas maneiras: podem se aproveitar da diminuição da oferta, gerada pela adesão de muitos Estados a uma CAM, aumentando a produção e suprimindo os mercados em substituição aos antigos

⁷⁹ Brack, op. cit, p. 12.

⁸⁰ WTO, **Trading into the future**, p. 46.

⁸¹ Sobre o conceito de externalidade, ver 2.4.2.

fornecedores. Alguns Estados podem não aderir a uma CAM para ganhar as vantagens comparativas decorrentes da não-internalização dos custos previstos na convenção. Finalmente, os Estados signatários podem elidir suas obrigações previstas em CAMs, realizando o comércio com aqueles Estados que não estejam obrigados na forma do acordo internacional.

Como organismo multilateral, além de prestigiar soluções multilaterais para problemas do comércio e do meio ambiente, a OMC ainda tem de lidar com o problema do protecionismo dissimulado, que encontra amparo em medidas unilateralmente impostas, inclusive ambientais. Como já se viu, na escolha de instrumentos de política ambiental, os agentes políticos estão passíveis de sofrer influência de grupos de interesses, o que equivale a dizer que na escolha de medidas ambientais, formuladores de políticas nem sempre agem para proteger o meio ambiente. Fóruns genuinamente multilaterais são mais transparentes e distorções, como o protecionismo, podem ser previstas e corrigidas durante o processo de negociação⁸³.

⁸² UNEP, op. cit., p. 17-18.

⁸³ Uma descrição objetiva de obrigações comerciais específicas previstas nas CAMs selecionadas será feita no Capítulo 3. Optou-se pela exposição destas medidas somente no final do trabalho, porque se achou pertinente analisar primeiro os aspectos da OMC relevantes para a análise do tema. Como a proposta é investigar a existência de conflitos potenciais, o estudo de medidas comerciais violadoras de regras da OMC é mais apropriado após a análise destas mesmas regras. O último capítulo da dissertação tratará, portanto, das medidas ambientais restritivas ao comércio, quais as possíveis violações das normas da OMC e quais as propostas no âmbito desta organização.

2. A COMPETÊNCIA DA OMC EM MATÉRIA AMBIENTAL

Depois de quatro décadas de progressiva evolução do sistema multilateral do comércio, marcadas por sete rodadas de negociação, as Partes Contratantes do GATT iniciaram a Rodada Uruguai com uma agenda que culminaria na criação da OMC. Até a Rodada Tóquio - que discutiu e criou um Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio - a principal pauta dos negociadores multilaterais consistia ainda em reduções tarifárias⁸⁴.

O início da Rodada Uruguai aconteceu em setembro de 1986, em uma Conferência Ministerial realizada em Punta del Este. As negociações duraram cerca de oito anos e os compromissos nela firmados foram organizados em documentos com aproximadamente 26.000 páginas, a maioria delas dedicadas a detalhados calendários de redução de tarifas, comércio de serviços e outras concessões. Mais de cento e vinte Estados envolveram-se no processo de negociação; seus resultados foram formalmente assinados em Marraqueche (Marrocos) em 15 de abril de 1994 e a OMC passou formalmente a existir em 1 de janeiro de 1995.

É importante ressaltar que na Declaração de Punta del Este, que deu início às negociações, não havia nenhum indicativo de criação de uma organização internacional. Muitos observadores, por isso, ficaram surpresos em ver sua materialização em abril de 1994, com a Declaração de Marraqueche que criou a OMC. Como afirmou Jackson, se as negociações atingissem metade da pauta da Declaração de Punta Del Este, elas já teriam sido a maior e mais complexa da história das relações econômicas⁸⁵.

O sistema jurídico para o comércio internacional, incluídas as regras nacionais e internacionais, assim, é um complicado sistema de regras, que existe no contexto das relações econômicas internacionais⁸⁶. No centro deste sistema situa-se o Acordo da OMC (com 10 páginas e quatro anexos), que funciona como uma espécie de guarda-chuva em que se penduram outros acordos e os cronogramas comerciais. Diferentemente do GATT - quando coexistiam vários acordos independentes (como o Código *Antidumping* ou sobre regras para licenciamento, por exemplo), cada qual com força própria -, sob a égide da OMC, apesar de

⁸⁴ Barral, De Bretton Woods a Doha, p. 13-14.

⁸⁵ Jackson, **The world trading system**, p. 45-46.

⁸⁶ Jackson, op. cit., p. 10.

todos os textos normativos receberem o nome de Acordos, todos fazem parte da idéia de um pacote único, um único tratado internacional a que os Membros devem necessariamente aderir (*single undertaking*).

Esta peculiaridade do novo sistema multilateral visou a corrigir alguns problemas perpetuados no sistema anterior. Em primeiro lugar, como cada acordo valia por si só e possuía seu próprio sistema de solução de controvérsias, cada Parte Contratante do GATT poderia ser ou não parte nos códigos colaterais, o que gerava um sistema complexo de partes e não-partes⁸⁷. É o que ficou conhecido pela expressão *GATT à la carte*⁸⁸, porque cada Estado escolhia que acordo assinar e, como decorrência, colocar em vigor na sua ordem interna. Em segundo lugar, como os procedimentos de emenda do GATT eram muito rígidos, às vezes requerendo a unanimidade para alterações de seu texto, seria praticamente impossível a criação das novas regras a partir da emenda das anteriores. A criação de um pacote normativo novo e único, assim, foi responsável pelo surgimento da OMC e pela incorporação dos acordos anteriores, o que provavelmente não aconteceria caso se exigisse a unanimidade prevista para a emenda do GATT. Desta forma, o GATT, como acordo internacional⁸⁹, foi incorporado ao complexo normativo da OMC, passando a se chamar GATT 1994⁹⁰.

A teoria convencional do comércio internacional, e do sistema multilateral que o garante, tem sua origem na teoria clássica das vantagens comparativas de David Ricardo⁹¹. Após o século XVIII, especialmente com a teoria das vantagens comparativas, a liberdade passa a ser advogada como o melhor instrumento para desenvolver o comércio e o progresso

⁸⁷ Trebilcock e Howse, **The regulation of international trade**, p. 22.

⁸⁸ Barral, De Bretton Woods a Doha, p. 14.

⁸⁹ É importante ressaltar que antes do advento da OMC o GATT exercia dupla função. Era um acordo internacional, ou seja, um documento estabelecendo regras para o comércio entre as partes; mas era também uma organização internacional criada para dar suporte ao acordo. Tratava-se, porém, de uma organização de fato como, aliás, expõe a própria OMC (WTO, op. cit., p. 14. No mesmo sentido: Jackson, op. cit., p. 42). A OMC extinguiu, portanto, o GATT como organização, mas conservou o acordo internacional, com algumas alterações.

⁹⁰ São diferenças importantes entre o GATT 1947 e a OMC: (i) o GATT era uma instituição *ad hoc* e provisória. O Acordo Geral nunca foi ratificado pelos parlamentos de seus Membros e não continha nenhuma provisão para criação de uma organização internacional. A OMC e seus acordos é permanente e, como uma organização internacional, está legalmente estruturada porque seus Membros ratificaram o Acordo que lhe deu origem; (ii) A OMC tem Membros enquanto o GATT tinha partes contratantes, principalmente porque - de direito - este último era somente um texto legal; (iii) O GATT somente lidava com o comércio de bens, enquanto a OMC cobre também serviços e propriedade intelectual; (iv) o Órgão de solução de controvérsias da OMC é mais rápido e suas decisões só podem ser bloqueadas com o consentimento do Membro vencedor (o que é improvável de acontecer) (WTO, op. cit., p. 14).

⁹¹ Segundo Rainelli, de fato, "a contribuição fundamental de Ricardo à teoria do comércio internacional é o princípio das vantagens comparativas: o importante no interior de uma mesma nação, são as diferenças relativas entre as condições de produção dos bens que podem ser definidas a partir do custo de oportunidade. Sacrificando-se uma unidade de um bem, as duas nações aumentam em proporções diferentes a produção de outro bem. Existe então uma vantagem comparativa que leva cada nação a se especializar na produção do bem que ela pode produzir relativamente de maneira mais eficaz que a outra" (Rainelli, **Nova teoria do comércio internacional**, p. 19).

das nações⁹². Embora a existência de um sistema multilateral do comércio não signifique que os fluxos de bens e serviços sejam efetivamente livres, a OMC é a instituição que está encarregada da missão de reduzir as barreiras ao comércio internacional. A liberalização comercial é, portanto, um projeto político e econômico contínuo e inacabado.

Como Organização Internacional, assim, à OMC podem ser atribuídos alguns propósitos principais⁹³:

- (i) administrar os acordos paralelos;
- (ii) ajudar o comércio a fluir o mais livremente possível (o que significa a eliminação gradual da interferência direta e indireta dos Estados em políticas que causem embaraços ao comércio e a construção de regras internacionais que tornem a atividade dos agentes econômicos transparentes e previsíveis). Isto envolve, evidentemente, o monitoramento de políticas comerciais nacionais;
- (iii) funcionar como um fórum para negociações comerciais, visando à redução dos atritos e controvérsias entre os parceiros comerciais;
- (iv) funcionar como um fórum de solução de controvérsias, naquelas circunstâncias em que, diante da impossibilidade de autocomposição ou mediação, os Membros precisem da Organização para que vejam respeitados os compromissos assumidos na área comercial;
- (v) fornecer assistência técnica e treinamento para países em desenvolvimento;
- (vi) cooperar com outras organizações internacionais.

O ponto de partida de todas as discussões sobre o sistema econômico internacional atual é a noção de comércio liberal, que significa objetivo de minimizar a interferência de governos nos fluxos comerciais através de fronteiras nacionais⁹⁴. Os Membros da OMC assumem este compromisso, o de tornar o comércio mais livre, porque acreditam (e assim proclamam no preâmbulo que criou a Organização) que o livre comércio aumenta os padrões de vida, assegura o pleno emprego e permite o uso ótimo dos recursos mundiais em consonância com os objetivos do desenvolvimento sustentável. Os esforços para a intensificação do comércio, destarte, envolvem a eliminação de quaisquer barreiras, desde aquelas cuja verificação é objetiva, como as tarifas, até outras práticas menos transparentes, tais quais, barreiras técnicas, subsídios e medidas *antidumping*.

No GATT 1947, embora o Artigo XX, das Exceções Gerais, já servisse como

⁹² Barral, *Protecționismo e neoproteționismo no comércio internacional*, p. 13.

⁹³ WTO, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁴ Jackson, *op. cit.*, p. 11.

parâmetro para a adoção de medidas comerciais para a proteção do ambiente, não existiam regras influenciadas por preocupações especificamente ambientais. A falta é historicamente justificável. Somente algumas décadas mais tarde, em 1972, é que se realizaria em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, considerada precursora de uma série de discussões mundiais sobre a problemática ambiental⁹⁵. Preocupações com os efeitos sobre a natureza das mais diversas atividades humanas, notadamente as relacionadas com a produção, o comércio e o consumo ainda eram incipientes e superficiais⁹⁶.

O paradigma do desenvolvimento sustentável somente seria consagrado durante a Convenção das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Por isso, ainda em 1992 o tema Comércio e Meio ambiente seria reintroduzido no GATT mediante discussões e recomendações do Grupo EMIT, e do Sub-Comitê sobre Comércio e Meio ambiente que era subordinado ao Comitê preparatório da OMC⁹⁷.

O preâmbulo do Acordo Geral que criou a OMC, por tais motivos, terminou incorporando o conceito de desenvolvimento sustentável. Segundo o documento, as relações entre os Membros no campo do comércio e de esforços econômicos devem ser conduzidos com vistas a aumentar os padrões de vida, assegurar o pleno emprego, permitindo o uso ótimo dos recursos mundiais em consonância com os objetivos do desenvolvimento sustentável, buscando tanto proteger e preservar o meio ambiente quanto intensificar os meios para fazê-lo de uma maneira consistente com as respectivas necessidades e preocupações em diferentes níveis de desenvolvimento econômico⁹⁸.

Este Capítulo abordará elementos mais importantes da relação entre as regras da OMC

⁹⁵ Segundo Biggs, foi também em Estocolmo, em 1972, a primeira vez que o GATT foi confrontado com a problemática ambiental, o que aconteceu em conjunção com a Conferência sobre Meio Ambiente Humano. Naquela ocasião, estabeleceu-se um grupo que elaborou um documento intitulado "O Controle da Poluição Industrial e o Comércio Internacional" (Biggs, Reflections on the WTO and Sustainable Development, p. 9)

⁹⁶ Como adverte Rege "o texto do [GATT] não contém especificamente assuntos ambientais principalmente porque a total implicação das consequências da degradação ambiental e ecológica resultantes de poluição ou superexploração de recursos naturais não eram conhecidos quando seus textos foram inicialmente negociados" (Cf. Rege, op. cit., p. 101).

⁹⁷ Cf. Thorstensen, op. cit., p. 265.

⁹⁸ É interessante notar a inserção do paradigma ambiental no preâmbulo que criou a OMC, comparando-o com o preâmbulo do GATT. Neste, as Partes Contratantes reconheceram que suas "relações no campo do comércio e de esforços econômicos deveriam ser conduzidas com vistas a aumentar os padrões de vida, assegurar o pleno emprego, e um grande e estável volume de crescimento, de renda e de demanda efetiva, desenvolvendo o uso completo dos recursos do mundo e expandindo a produção e o comércio de bens" (sem o grifo no original). Assim, enquanto a OMC faz menção ao uso ótimo (*optimal use*) dos recursos naturais a à proteção e preservação do meio ambiente, o GATT desejava o uso completo (*full use*). Isto, como se sabe, é praticamente indefensável por motivos tanto políticos quanto científicos.

e o meio ambiente⁹⁹. Além de ser essencial o entendimento da própria organização, de sua estrutura jurídica e principiológica, do processo de tomada de decisão e do mecanismo de solução de disputas, este capítulo servirá a dois propósitos principais. Uma visão geral destes elementos, descritos na seção 2.1., servirá à análise: (i) dos conflitos potenciais entre CAMs e as regras da OMC e (ii) das propostas com vistas à solução destes conflitos potenciais, ambos tratados no Capítulo seguinte.

2.1. Elementos essenciais para o entendimento do tema

2.1.1. Princípios de não-discriminação

Além do comércio de bens, o sistema do comércio multilateral disciplina muitas atividades diferentes, tais como agricultura, vestuário, operações bancárias, telecomunicações, compras governamentais, padrões industriais, sanidade alimentar, propriedade intelectual, entre outras. Embora se reconheça a complexidade das relações econômicas internacionais, o sistema que as garante está estruturado a partir de um conjunto de princípios relativamente simples. O alicerce do GATT, e agora da OMC, é o princípio da não-discriminação que, por sua vez, se subdivide em dois outros princípios: (i) o princípio da nação mais favorecida (NMF) (Artigo I do GATT) e o princípio do tratamento nacional (TN) (Artigo III do GATT).

A cláusula da nação mais favorecida remonta aos pactos bilaterais de amizade, comércio e navegação durante os séculos dezessete e dezoito, que foram um importante passo nas regulamentações econômicas entre nações¹⁰⁰. Nesta época, o princípio tinha um sentido de privilégio, já que só as nações amigas, assim entendidas aquelas beneficiadas por pactos bastante restritos, ganhavam o tratamento mais favorecido. Ser uma nação mais favorecida, significava, pois, estar entre aqueles países com um tratamento melhor e diferenciado. No comércio multilateral, porém, o sentido é diferente porque a cláusula é também

⁹⁹ O tema comércio internacional e meio ambiente é muito mais amplo que a relação entre as CAMs e as regras da OMC. Os problemas ambientais podem se relacionar com quase todos os aspectos comerciais negociados no âmbito da OMC: (i) meio ambiente e GATT (Exceções Gerais); (ii) meio ambiente e TRIPs (principalmente as correlações entre este acordo e aspectos ligados à biodiversidade); (iii) GATs e os chamados serviços ambientais; (iv) TBT e SPS e a questão das barreiras técnicas e do protecionismo ambiental dissimulado; (v) meio ambiente e agricultura (e os efeitos da degradação ocasionada por sistemas de cultivo subsidiados); (vi) subsídios ambientais, no que diz respeito à regra de não serem acionáveis subsídios dados por governos para que indústrias adaptem instalações já existentes a novas regulamentações ambientais, dentre outros tantos. Para uma visão teórica de aspectos ambientais determinantes no comércio, de efeitos ambientais do comércio, de efeitos comerciais de políticas ambientais e da substitutividade ou complementaridade de políticas ambientais e comerciais, ver Van Beers e Van Den Bergh, *An overview of methodological approaches in the analysis of trade and environment*, p. 143-165.

multilateralizada. Significa, pois, igualdade, não-discriminação. Assim, se, por exemplo, um Membro da OMC conceder um benefício comercial para um parceiro comercial, ele terá de estender a todos os outros Membros o mesmo tratamento preferencial, de forma que todos, na proporção em que sejam iguados aos mais favorecidos, permaneçam também mais favorecidos¹⁰¹.

É o que dispõe o Artigo I(1) do GATT, ao estabelecer que qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedidos a qualquer Parte Contratante, para qualquer produto originado de um país ou destinado a qualquer outro país, deverá ser concedido imediata e incondicionalmente ao produto similar (*like product*) originário de um território ou destinado aos territórios de todas as outras Partes Contratantes. Uma característica importante da cláusula da nação mais favorecida é que ela determina a extensão de privilégios sem reciprocidade, ou seja, sem que o concedente possa exigir dos Membros beneficiados o mesmo benefício gerado pela concessão¹⁰².

Enquanto o princípio da NMF serve para limitar a discriminação por Membros contra diferentes exportadores estrangeiros, ou seja, criando algum tipo de preferência, o princípio do TN (Artigo III) serve para evitar outra forma de discriminação. Estados podem tratar bens importados entre si de maneira equânime, mas adotar políticas internas que ofereçam vantagens somente a produtos nacionais. Assim, produtos importados não podem receber tratamento menos favorável (*no less favorable*) que aquele dispensado a produtos similares (*like products*) não-importados. O que o princípio do TN determina é que, uma vez tendo o produto ultrapassado regularmente as fronteiras de um país, uma vez que as obrigações tarifárias foram pagas, nenhum ônus adicional discriminatório deve ser imposto mediante tributos internos ou diferentes formas de regulamentação¹⁰³.

Assim, como dispõe o Artigo III(4) do GATT, aos produtos do território de qualquer Parte Contratante deve ser concedido tratamento não menos favorável que aquele concedido aos produtos similares de origem nacional, no que diz respeito a todas as leis, regulamentações e exigências que afetem a venda interna, a oferta para venda, a compra, o transporte, a distribuição e o uso.

Ambos os princípios contêm em comum o comando de não-discriminação. Na NMF, é vedada a discriminação no comércio de produtos entre Membros da Organização, ou seja, os Membros não podem ser discriminados entre si. No TN, a vedação é da discriminação entre

¹⁰⁰ Jackson, op. cit., p. 35.

¹⁰¹ WTO, trading into the future, p. 5.

¹⁰² Trebilcock e Howse, op. cit., p. 27.

produtos de quaisquer Membros e aqueles similares de origem nacional.

É importante notar ainda que ambos os princípios se assentam na noção de produto similar (*like product*), já que tratamento diferente para produtos diferentes não configura discriminação arbitrária nos termos da OMC. Desta forma, ao seguirem estes princípios, Membros da OMC não podem discriminar produtos similares (*like product*), assim entendidos aqueles que sejam similares em si ou que desempenhem funções similares. Os Estados podem, claro, tratar de maneira diferente produtos que não sejam similares. Mas é preciso notar que produtos não precisam ser física e quimicamente idênticos para serem considerados similares. Daí existir um teste para verificação da similitude de produtos (*like product test*) que além de semelhanças físicas e químicas, verificará também a função que estes produtos desempenharão no mercado, sua destinação final e se os produtos que recebem tratamento diferenciado competem no entre si¹⁰⁴.

Tanto o princípio da NMF quando o do TN comportam algumas exceções. Um exemplo de exceção ao princípio da nação mais favorecida é a formação de blocos regionais. O Artigo XXIV do GATT permite a formação de blocos regionais de comércio, seja na forma de uniões aduaneiras ou de áreas de livre comércio, desde que sejam obedecidas duas condições: (i) a incidência geral de quaisquer obrigações, incluindo-se tarifas ou regulamentações, depois da formação do bloco não pode ser superior ou mais restritiva que a média aplicada pelos Membros antes da sua formação (Artigo XXIV(5)(a)(b) do GATT), principalmente para os Membros da OMC que não forem parte na união aduaneira ou na área de livre comércio; (ii) que quaisquer obrigações, tarifas e restrições ao comércio devam ser eliminadas para substancialmente todo o comércio entre os Membros constituintes do bloco regional¹⁰⁵.

Uma exceção ao princípio do tratamento nacional, por seu turno, são as chamadas compras governamentais. De acordo com o Artigo III(8)(a) do GATT, agências de governo podem favorecer produtores nacionais na compra de bens para propósitos governamentais,

¹⁰³ Id. *ibid.*, p. 28.

¹⁰⁴ UNEP, *op. cit.*, p. 27. Como o próprio estudo informa, embora o termo *produto similar* não tenha sido definido pelas regras da OMC, o sistema de solução de controvérsias já se deparou, em diversas oportunidades, com o desafio de determinar a existência ou não da similitude de alguns produtos e, assim, a existência ou não de violação do princípio de não-discriminação. Por isso desenvolveram-se alguns critérios, entre os quais estão incluídos, o uso final no mercado importador, hábitos e gostos dos consumidores, propriedades, natureza e qualidades do produto. Recentemente, o critério dominante que surgiu para aplicação no teste do produto similar (*like product test*) é o da substituíbilidade comercial. Isto equivale a perguntar se os dois produtos competem entre si como substitutos no mercado. Assim, embora Vodka e Gin não sejam considerados idênticos, sua propriedades físicas (contêm álcool) e a finalidade de uso (bebida) são suficientemente similares para que eles sejam substituídos um pelo outro. Podem, desta forma, ser considerados similares para fins de não discriminação (id. *ibid.*, p. 28).

desde que não tenham o intento de revendê-los, nem de utilizá-los na produção de outros bens para o comércio.

Estas circunstâncias, porém, mantêm seu caráter de excepcionalidade. Como expõe Almeida, a histórica econômica mundial, de Bretton Woods a Marraqueche, constitui um itinerário imperfeito na busca dos ideais de multilateralismo, de transparência e de regras não-discriminatórias. Trata-se de um processo permeado por erros e acertos, por tentativas e frustrações em torno do princípio do tratamento nacional e da cláusula da nação mais favorecida¹⁰⁶.

2.1.2. Restrições quantitativas e outras medidas não-tarifárias

A OMC veda, em geral, a adoção de restrições quantitativas. Isto porque, em primeiro lugar, a teoria econômica prefere instrumentos de mercado a instrumentos regulatórios e, entre os instrumentos de mercado, reconhece que são mais eficientes e transparentes aqueles baseados em preço, como as tarifas (*price-based measures*), que aqueles baseados em volume, como as quotas (*volume-based measures*)¹⁰⁷. Em segundo lugar, o Artigo XI do GATT, que disciplina a Eliminação Geral de Restrições Quantitativas, dispõe que: "nenhuma proibição ou restrição - que não sejam obrigações aduaneiras, tributos e outras cobranças, seja por meio de quotas, seja por meio licenças de importação ou exportação ou outras medidas -, deve ser instituída ou mantida por qualquer Membro sobre a importação de qualquer produto do território de qualquer outro Membro, ou sobre a exportação ou venda de qualquer produto destinado ao território de qualquer outro Membro"¹⁰⁸.

Quando a Rodada Tóquio terminou, um Acordo sobre Procedimentos para Licenciamento de Importação tinha sido construído para impor procedimentos justos e transparentes nos casos em que quotas fossem usadas. Isto porque, na utilização de quotas, os governos podem com frequência adotar práticas abusivas¹⁰⁹. Daí a necessidade de que os Membros assumam obrigações de usar procedimentos de licenciamento de maneira que não sejam restritivos ao comércio, o que envolve as obrigações de publicar informações sobre quotas, conceder igualdade de oportunidades para obtê-las, um tempo razoável para sua

¹⁰⁵ Trebilcock e Howse, op. cit., p. 27.

¹⁰⁶ Almeida, **O Brasil e o multilateralismo econômico**, p. 26.

¹⁰⁷ UNEP, op. cit., p. 29.

¹⁰⁸ Os parágrafos do Artigo XI prevêem exceções à eliminação de restrições quantitativas.

¹⁰⁹ Como informa Barral, "as quotas se referem à limitação na quantidade de produtos importados admitidos. Teoricamente proibidas pelas regras multilaterais do comércio, as quotas ainda sobrevivem dissimuladamente

duração, entre outras medidas¹¹⁰.

Além de quotas, porém, uma variedade imensa de medidas não-tarifárias é usada - muitas vezes em clara violação das regras de livre comércio. O uso de mecanismos protecionistas não tradicionais, como barreiras técnicas em sentido lato (aí incluídas as técnicas em sentido estrito e as sanitárias e as fitossanitárias), prolifera-se nos mercados do mundo, apesar das proibições no âmbito do GATT/OMC¹¹¹.

Quando relacionado ao meio ambiente, as medidas não-tarifárias são aplicadas tanto por causa de características do bem em si, da forma como ele é produzido ou, ainda, por meio de procedimentos para verificação de que o bem ou seu processo de produção se amoldam àquelas características exigidas pelo país importador. Rege enumera uma série de medidas regulatórias com caráter ambiental: regulamentos disciplinando processos e padrões de poluição e métodos de produção que fornecedores devem atingir; proibições às importações e exportações de produtos que sejam arriscados ou nocivos à saúde; restrições à exportação impostas para conservação e sustentabilidade de recursos naturais; exigências sobre embalagem e rotulagem de produtos¹¹².

Dois acordos sobre barreiras regulatórias ao comércio foram efetivados no âmbito da OMC. O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e o Acordo sobre o uso de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS)¹¹³. Ambos servem de base jurídica para a implementação de regulamentos de caráter ambiental com efeitos para o comércio. Antes da existência de ambos os acordos, os regulamentos ambientais existiam exclusivamente com base no artigo XX das Exceções Gerais ao GATT¹¹⁴.

As regras do TBT e do SPS aplicam-se a padrões em geral, inclusive os ambientais¹¹⁵, envolvendo, v.g., padrões que disciplinam características dos produtos (composição química e física, qualidade e desempenho) e padrões de métodos e processos de produção (PPM)¹¹⁶, que

(como restrições voluntárias à exportação) ou em conjunção com tarifas diferenciadas pela quantidade de produto exportado" (Barral, Protecionismo e neoprotecionismo no comércio internacional, p. 21).

¹¹⁰ Jackson, op. cit., p. 154.

¹¹¹ Só a União Européia se vale de cerca de 16,7 mil barreiras não-tarifárias, das quais 6,8 mil são aplicadas na forma de controle às importações, 8 mil são barreiras sanitárias e fitossanitárias e 648 são barreiras de natureza ambiental (Cf Ferrari *et. al.*, Muitos obstáculos para exportar mais, p. 6).

¹¹² Rege, op. cit., p. 95.

¹¹³ Para um estudo detalhado sobre barreiras técnicas, ver Prazeres, Barreiras técnicas e protecionismo na OMC, p. 61-88.

¹¹⁴ Cardoso, Meio ambiente, protecionismo regulatório e as regras da OMC, p. 128.

¹¹⁵ No acordo TBT o termo regulamentação técnica (*technical regulation*) é usado para significar padrões aos quais os Membros estão obrigados se de adequar enquanto o termo padrão (*standard*) é usado para significar padrões voluntários (também chamados de normas técnicas) (Acordo TBT, Anexo 1, itens 1 e 2 e notas explanatórias).

¹¹⁶ Do inglês, *process and production methods*.

disciplinam como bens devem ser confeccionados¹¹⁷. Padrões ambientais podem, no primeiro caso, *v.g.*, autorizar o comércio de grãos geneticamente modificados ou, no segundo, proibir o de carne produzida a partir da gado engordado com hormônios.

Mas é necessário ressaltar que padrões técnicos vêm sendo a razão do surgimento de engenhosas práticas protecionistas, violando as regras de livre comércio internacional. Segundo Barral, a utilização de mecanismos protecionistas cada vez mais imaginativos, que buscam se sustentar na proteção de valores sociais, constituem-se na forma mais tenaz de proteção às indústrias nacionais. E esta tenacidade acontece justamente porque diferentemente das tarifas, os novos mecanismos de proteção são de difícil identificação como medida protecionista ilegal¹¹⁸.

2.1.3. O Órgão de Solução de Controvérsias

O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) é, sem dúvida, uma das principais características do sistema multilateral do comércio. Ele também está inserido na idéia do pacote único e, diferentemente da época do GATT 1947 - em que cada acordo paralelo tinha um mecanismo próprio de solução de conflitos - a OMC estruturou um só mecanismo com poderes para apreciar qualquer violação de obrigações assumidas em um de seus Acordos.

Assim, como informam Barral e Prazeres, o OSC é considerado um elemento central para o funcionamento da própria OMC. Ele desempenha o papel fundamental de conferir segurança e previsibilidade tanto aos Estados envolvidos no comércio internacional quanto a seus agentes econômicos privados. O OSC dá à OMC uma característica peculiar como Organização internacional: os procedimentos criados não só asseguram o adimplemento das obrigações assumidas, mas, principalmente, autorizam retaliações impostas pelo Membros vencedores aos perdedores¹¹⁹. Por este motivo, segundo Soares, os mecanismos de solução de disputas (com poderes de monitoramento, controle de submissão e imposição de sanções quantitativas aos Membros desobedientes) dão às regras do comércio global "dentes e garras"¹²⁰, colocando, pois, a OMC em uma posição diferenciada em comparação a outras organizações internacionais.

Em Barral e Prazeres, encontram-se delineadas algumas características principais do

¹¹⁷ Cf Rege, *op. cit.*, p. 97.

¹¹⁸ Barral, *Protecionismo e neoprotecionismo no comércio internacional*, p. 19.

¹¹⁹ Barral e Prazeres, *Solução de controvérsias*, p. 27-28.

¹²⁰ Soares, *Confrontation between the WTO/GATT and Environmental Protection Norms*, p. 14.

mecanismo de solução de controvérsias criado em Marraqueche¹²¹:

- (i) a unificação dos procedimentos: enquanto sob a égide do GATT cada código colateral tinha seu próprio mecanismo de solução de disputas, gerando certa fragmentação no sistema, atualmente todos os conflitos são resolvidos por um só mecanismo;
- (ii) a inversão da regra do consenso: no modelo anterior, tanto a adoção de um painel quanto a decisão deste painel (consubstanciada em um relatório) poderiam ser obstadas se um dos sujeitos do conflito assim desejasse. Isto significava, em termos práticos, que uma decisão somente seria implementada se todos os litigantes concordassem. Atualmente porém, com a inversão da regra do consenso, uma decisão será sempre implementada, a menos que todos concordem em não implementá-la;
- (iii) a criação de um Órgão de Apelação (OA): gera a possibilidade de pedido de revisão do relatório do painel, impedindo as partes perdedoras de alegarem, como escusa para o cumprimento de uma decisão, que o resultado da disputa foi injusto, equivocado ou incompleto.

Diversas disputas levadas aos painéis, principalmente sob a égide do GATT, envolveram medidas comerciais para a proteção do meio ambiente. Alguns casos célebres como o Atum-Golfinho¹²², o Camarão-Tartaruga¹²³, ou ainda o Gasolina¹²⁴, são muito retratados na literatura internacional¹²⁵. Escapa aos limites deste estudo analisar estes casos um a um, mas é importante ressaltar que eles têm em comum o fato de que os painéis lidaram com a questão de medidas unilaterais restritivas ao comércio internacional. Como algumas decisões são bastante criticadas pela ausência de preocupações com o meio ambiente, existe o receio de que medidas ambientais multilaterais restritivas ao comércio sejam levadas ao OSC antes que se construa um consenso - ou um esclarecimento, como se vem dizendo no âmbito do CTE - sobre a efetiva relação entre os dois regimes multilaterais, o ambiental e o comercial.

¹²¹ Barral e Prazeres, op. cit., p. 33.

¹²² Ver GATT documento DS21/R, BISD 39S/155. Trata-se de disputa entre México e Estados Unidos sobre a legislação norte-americana que impunha a pescadores estrangeiros um índice de mortandade acidental de golfinhos na pesca de atum. O caso também é conhecido como *Tuna I*.

¹²³ Ver relatório do OA WT/DS58/AB/R.

¹²⁴ Ver o relatório do OAWT/DS/AB/R.

¹²⁵ Sampson, op. cit. Também contém estudos detalhados dos casos ambientais submetidos ao GATT/OMC: Biggs, op. cit.; Lee, Trade-related environmental impacts: how much is a dolphin worth? Mavroidis, Trade and environment after the shrimps-turtles litigation. Köber, The green protectionism hypothesis: why everybody loves flipper. Ala'I, Free trade or sustainable development? An analysis of the WTO Appellate Body shift to a more balanced approach to trade liberalization.

2.1.4. As Exceções Gerais do Artigo XX

Os Estados que se tornam Membros da OMC assumem a obrigação de realizar o projeto de liberalização comercial, ou seja, ratificam o compromisso de interferirem cada vez menos nos fluxos comerciais. Esta diminuição da interferência estatal instaura, porém, um dos grandes dilemas na implementação de uma política comercial liberal. Os critérios legais concebidos para trazer previsibilidade e estabilidade são freqüentemente justapostos pelas necessidades dos governos de abrirem exceções para solucionar problemas específicos a curto prazo¹²⁶. Isto significa que, não raro, medidas restritivas ao comércio são tomadas em clara contradição as estas mesmas regras que os Membros da OMC construíram e se obrigaram a implementar.

De fato, as regras do sistema multilateral do comércio criam obstáculos significativos à atuação regulatória dos Estados na esfera comercial. Isto começa, evidentemente, pela preferência institucional por instrumentos de mercado (principalmente as tarifas). Existe o intento de redução da adoção de medidas regulatórias, o que acontece porque tais medidas são menos eficientes do ponto de vista econômico, além de terem um grande potencial de gerar efeitos perversos, notadamente protecionistas.

Os Estados continuam soberanos para perseguirem objetivos políticos, inclusive comerciais, e podem fazê-lo por meio de medidas regulatórias. Mas esta atuação está condicionada a uma série de requisitos, que são obrigações assumidas no âmbito internacional. Estas obrigações são limites à atuação estatal, ao exercício de algumas decisões governamentais, mas que se impõem porque foram previamente acordados entre Estados soberanos. São os Membros, em última análise, que se beneficiam da liberalização comercial e, como não poderia ser diferente, não há como conceber um regime internacional de livre comércio se cada Estado continuar a adotar políticas nacionais restritivas ao fluxo de bens e serviços.

O próprio sistema multilateral, não obstante, prevê circunstâncias excepcionais em que os Membros estão parcialmente liberados de suas obrigações internacionais, podendo, portanto, adotar medidas restritivas ao comércio para a proteção do meio ambiente. As Exceções Gerais ao GATT, previstas no Artigo XX e agora incorporadas no Anexo 1A do acordo da OMC, são a maior fonte dos conflitos ambientais levados ao OSC e isto se dá, entre

¹²⁶ Jackson, op. cit., p. 9.

outras razões, porque os Membros se desviaram das obrigações assumidas sem observância dos requisitos previstos no próprio Acordo da OMC.

Quadro 4 - Artigo XX do GATT 1994

<p>GATT 1994 Artigo XX Exceções Gerais</p>	<p>Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas:</p> <p>I – [...]</p> <p>b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e á preservação dos vegetais;</p> <p>[...]</p> <p>g) relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis, se tais medidas forem aplicadas conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacionais;</p>
--	--

Como informa Mavroidis, são conceitos-chave para o entendimento do caput do Artigo XX¹²⁷:

- (i) discriminação injustificada: significou no caso Camarão-Tartaruga o fato de que os EUA não tentaram negociar com a mesma diligência regimes de cooperação com os outros Membros da OMC, o fato de que não demonstraram a mesma diligência no sentido de exportar a tecnologia ambiental (*turtle-excludent devices* - TED) imposta aos produtores estrangeiros e, finalmente, o fato de que previram períodos de adaptação (*phase-in*) distintos entre Membros da OMC. Neste caso, o direito do Estado de intervir no comércio não foi colocado em questão. O que se questionou foi instrumento escolhido e seu uso;
- (ii) Discriminação arbitrária: são práticas que não levem a resultados previsíveis, ou seja, em circunstâncias em que não haja clareza nas condições de competição estabelecidas pela intervenção regulatória. No caso *Atum-Golfinho*, os Estados Unidos essencialmente baniram importações de atum quando sua pesca originasse uma captura incidental de golfinhos 1,25 vezes maior que os níveis de captura incidental dos pescadores norte-americanos. Mas como os pescadores de outros Estados poderiam saber, *ex ante*, se eles podiam ou não exportar para o mercado norte-americano a menos que estivessem certos de quanto este 1 significava? Assim, não se argüiu que os Estados Unidos não tinham o direito de determinar em 1,25 o nível de morte incidental (até porque os produtores estrangeiros, em tese, receberam um tratamento mais favorável que os nacionais). Mas, para tanto,

¹²⁷ Mavroidis, Trade and environment after the shrimps-turtles litigation, p. 80-82.

os Estados Unidos deveriam antecipadamente determinar quanto este 1 significava;

- (ii) restrição dissimulada ao comércio internacional: não há até agora interpretação definitiva para esta expressão. Por razões de economia o OA não abordou o tema no relatório Camarão-Tartaruga, quando determinou previamente que a medida norte-americana era injustificada e arbitrária;

Os parágrafos (b) e (g), por seu turno, vêm sendo definidos da seguinte forma:

- (i) necessárias à proteção da vida e da saúde humana, de animais e de vegetais (parágrafo b do Artigo XX): o teste da necessidade demanda que o Estado: (a) demonstre a necessidade de proteger seu próprio ambiente¹²⁸, não sendo admitidas medidas nacionais para proteção de recursos situados no território dos Membros afetados pela medida (efeitos extrajurisdicionais); (b) demonstre que para esta proteção é necessária uma medida com efeito sobre o comércio; (c) quando a medida comercial for necessária, assegure que, para alcançar os objetivos ambientais, adotou-se, entre as medidas disponíveis, a menos restritiva ao comércio. A segunda e terceira parte do teste da necessidade almejam reduzir os impactos de medidas ambientais sobre o comércio e prevenir restrições ou barreiras dissimuladas¹²⁹.
- (ii) relacionadas à conservação de recursos naturais exauríveis (parágrafo g do Artigo XX): o termo "relacionadas à" proteção de recursos naturais sempre foi visto como muito vago pelos painéis. Como resultado, uma série de painéis interpretaram o termo como significando "essencialmente direcionadas à" proteção de recursos naturais, de forma que impõe-se ao parágrafo (g) um ônus comparável ao do teste da necessidade previsto no parágrafo (b). Já a expressão "recursos naturais exauríveis" vem sendo interpretada em um sentido amplo, principalmente em conformidade com o que o Órgão de Apelação (OA) chamou de princípio da contemporaneidade¹³⁰. Neste sentido, no caso Camarão-tartaruga o

¹²⁸ No caso Atum 1, as medidas adotadas pelos EUA não foram consideradas necessárias nos termos do Artigo XX(b), porque os Estados Unidos não demonstraram ao painel que tinham exaurido todas as opções razoavelmente disponíveis para perseguir seus objetivos de proteção dos golfinhos através de medidas consistentes com o GATT, em particular através de negociação de arranjos de cooperação internacional. No caso Atum 2, o painel decidiu que restrições ao importação não poderiam ser justificadas no Artigo XX(b) ou (g), uma vez que estas medidas foram tomadas para forçar outros países a mudar suas políticas, e seriam somente efetivas se tais mudanças ocorressem. Tais restrições, assim, não eram nem necessárias para a proteção da vida ou saúde animal nem fundamentalmente direcionada à conservação de um recurso natural exaurível ou conferindo restrições efetivas na produção e no consumo domésticos (Gertler, op. cit., p. 134-135).

¹²⁹ UNEP, op. cit., p. 29.

¹³⁰ Cf Mavroidis, op. cit., p. 84.

OA decidiu: "textualmente, o Artigo XX(g) não está limitado à conservação de recursos minerais ou não-vivos. O principal argumento dos reclamantes está baseado na noção de que recursos naturais 'vivos' são 'renováveis' e, portanto, não podem ser recursos naturais 'exauríveis'. Nós não acreditamos que recursos naturais 'exauríveis' e recursos naturais 'renováveis' sejam mutuamente excludentes. Uma lição que a moderna biologia nos ensina é que espécies vivas, embora em princípio capazes de reprodução e, neste sentido, 'renováveis', são em certas circunstâncias suscetíveis, sem dúvida, de degradação, exaustão e extinção, frequentemente por causa de atividades humanas. Recursos vivos são tão 'finitos' quanto o petróleo, o ferro ou outros recursos não vivos"¹³¹.

Medidas regulatórias restritivas ao comércio, inclusive aquelas que tenham como finalidade a proteção do meio ambiente, devem passar em alguns testes aplicados pelo OSC e descritos abaixo. Eles são basicamente três:

- (i) Teste da previsão legal: deve-se verificar somente se o objetivo invocado pelo Estado que adotou a medida figura na lista do Artigo XX, ou seja, se está presente nos parágrafos (b) ou (g). Isto porque o argumento predominante é que a lista é exaustiva e, por isso, distinções regulatórias somente poderiam ser implementadas de acordo com as exceções ali previstas. Isto foi o que o Órgão de Apelação chamou de "*provisional justification*".
- (ii) Teste da consistência na aplicação da medida: Deve-se verificar se na aplicação da medida foram atendidos os requisitos do caput do Artigo XX, quais sejam, discriminação arbitrária ou injustificada nos países em que existam as mesmas condições e restrição dissimulada ao comércio internacional.

¹³¹ No original: "Textually, Article XX(g) is not limited to the conservation of "mineral" or "non-living" natural resources. The complainants' principal argument is rooted in the notion that "living" natural resources are "renewable" and therefore cannot be "exhaustible" natural resources. We do not believe that "exhaustible" natural resources and "renewable" natural resources are mutually exclusive. One lesson that modern biological sciences teach us is that living species, though in principle, capable of reproduction and, in that sense, "renewable", are in certain circumstances indeed susceptible of depletion, exhaustion and extinction, frequently because of human activities. Living resources are just as "finite" as petroleum, iron ore and other non-living resources [parágrafo 128].[...] The words of Article XX(g), "exhaustible natural resources", were actually crafted more than 50 years ago. They must be read by a treaty interpreter in the light of contemporary concerns of the community of nations about the protection and conservation of the environment. While Article XX was not modified in the Uruguay Round, the preamble attached to the WTO Agreement shows that the signatories to that Agreement were, in 1994, fully aware of the importance and legitimacy of environmental protection as a goal of national and international policy. The preamble of the WTO Agreement -- which informs not only the GATT 1994, but also the other covered agreements -- explicitly acknowledges "the objective of sustainable development [parágrafo 131]" (United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products - WT/DS58/AB/R).

- (iii) Teste da consistência da medida em si: volta-se aos parágrafos (b) ou (g) para se examinar se a medida é realmente compatível (consistente) com as exceções ali previstas, ou seja, para a proteção da saúde e da vida humana, animal e vegetal ou necessária para a conservação de recursos naturais exauríveis.

O quadro a seguir serve para ilustrar o caminho percorrido por uma medida ambiental restritiva ao comércio, antes que seja julgada compatível (consistente) com as regras das Exceções Gerais ao GATT.

Quadro 5 - Testes de verificação da consistência de restrições ao comércio internacional

Teste 1: Previsão Legal	
Inicialmente apenas se verifica se o objetivo da medida ambiental adotada está determinado no rol dos subparágrafos do Artigo XX. Nesta fase apenas importa a verificação da existência de previsão legal e, por isso, não se fala em consistência da medida.	
↓	
Teste 2: Consistência na aplicação da medida	
Visa a verificar como a medida é implementada, mediante a observância dos requisitos do caput do Artigo XX.	
<ul style="list-style-type: none"> ♦ É arbitrariamente discriminatória? ♦ É injustificadamente discriminatória? ♦ Constitui-se em restrição dissimulada ao comércio internacional? 	
↓	
Teste 3: Consistência da medida em si	
Parágrafo (b)	Parágrafo (g)
Teste da necessidade <ul style="list-style-type: none"> ♦ É preciso proteger o meio ambiente? ♦ Essa proteção deve acontecer por meio de uma medida comercial? ♦ Dentre as medidas comerciais possíveis, a medida adotada é a menos restritiva ao comércio? 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ a medida está essencialmente direcionada à proteção de recursos naturais exauríveis? O que são recursos naturais exauríveis? ♦ a medida está acompanhada de restrições domésticas na gestão, produção e consumo do recurso a ser conservado? ♦ a medida está essencialmente direcionada aos objetivos ambientais desejados?

2.1.5. O processo decisório

O Artigo IX do Acordo da OMC determina que esta Organização deve continuar a aplicar o processo de tomada de decisão usado anteriormente pelo GATT 1947. Assim, a menos que exista outra disposição em contrário, as decisões são tomadas por consenso ou por votação. Seja nos encontros da Conferência Ministerial, seja nos do Conselho Geral, cada Membro da OMC tem um voto. A Comunidade Européia, quando exercita seu direito de votar, tem o número de votos igual ao de Estados-Membros que sejam Membros da OMC. As

decisões ordinárias são tomadas, em geral, pela maioria dos votos dos Membros.

O próprio Acordo define que uma decisão por consenso ocorre quando nenhum Membro, presente na reunião em que a decisão for tomada, formalmente se opuser à decisão (Artigo IX, nota 1). Isto significa que os Membros têm um poder equivalente a um veto de fato, já que qualquer um pode se opor a uma decisão e, assim fazendo, afastará o consenso. A regra do consenso, porém, não significa unanimidade. Membros ausentes ou presentes, mas que se abstenham de votar, não impedem a formação do consenso. Isto tem importância para países em desenvolvimento, em especial os menos desenvolvidos, que apresentem dificuldades financeiras de manter uma representação em todos os encontros decisórios da OMC.

A estrutura legal de uma organização, segundo Jackson, é fortemente influenciada pela possibilidade de votação. Geralmente, a regra "um Membro - um voto" não reflete, segundo o autor, muitas vezes, a real estrutura de poder entre os participantes. Assim, qualquer frustração na tentativa de consenso pode levar a organização à resolução de conflitos através de votação de propostas às vezes irrealistas. E propostas desta natureza podem levar os participantes mais poderosos a ignorar o resultado da votação. O poder de veto de fato que, como visto acima, obsta o consenso, também funciona como um inibidor do processo de negociação na medida em que reduz iniciativas para a construção do menor denominador comum¹³².

Em qualquer circunstância, seja na formação do consenso, seja na votação, a construção de decisões no âmbito de uma organização internacional envolve um processo complexo de tentativa de conciliação de interesses múltiplos, nem sempre convergentes, de 144 Membros. É um terreno fértil para a formação de grupos de interesses, de concessões e barganhas em que quase tudo começa e termina em mesas de negociação.

2.1.6. Emenda do Artigo XX do GATT 1994

As regras para alterações do Anexo 1A (que contém o GATT 1994) interessam especialmente ao estudo deste tema, tendo em vista que uma das propostas para lidar com a

¹³² Jackson, op. cit., p. 69. No mesmo sentido, Thorstensen aponta que, "apesar de estar prevista a decisão por voto, a prática do consenso passou a ser uma tradição sempre preservada na organização. Existem críticas a tal prática, uma vez que ela obriga a instituição a caminhar sempre baseada no mínimo denominador comum dentre os interesses de sua centena de Membros. Diante de posições, ainda em fase de debates, era prática do GATT, e agora é prática da OMC, os presidentes dos comitês ou conselhos encerrarem algum item da agenda mais controvertido declarando que o comitê ou conselho 'toma nota' (*takes notes*) das declarações que constarão das minutas das reuniões" (Thorstensen, op. cit., p. 46).

relação entre CAMs e as regras da OMC é justamente a emenda do Artigo XX das Exceções Gerais ao GATT 1994. Os procedimentos para emenda dos dispositivos da OMC estão expressos no Artigo X do Acordo da OMC e variam conforme se deseje modificar os Anexos 1 (A, B e C), 2, 3 ou 4 do mesmo Acordo. Por isso elas serão abordadas abaixo:

Quadro 6 - Normas para alteração do Artigo XX do GATT 1994

(a) Quem pode propor a emenda? Artigo X	(i) Qualquer Membro pode propor a emenda do Acordo da OMC ou do Anexo 1, desde que submeta esta proposta à Conferência Ministerial. (ii) Os Conselhos previstos no parágrafo 5 do Artigo IV, v.g., o Conselho para o Comércio de Bens, também pode propor esta emenda à Conferência Ministerial. (iii) O Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente pode propor emenda, nos mesmos termos acima (Declaração Ministerial de Doha, parágrafo 32).
(b) Qual o procedimento após a proposta de emenda? Artigo X Artigo X(2) Artigo X(3) Artigo X(4)	Por um período de 90 dias depois que a proposta tenha sido formalmente formulada perante a Conferência Ministerial (a menos que se estabeleça período maior), qualquer decisão de submeter esta proposta aos Membros deve ser tomada por consenso. Havendo consenso, a Conferência Ministerial submeterá a proposta aos Membros da OMC. Se um consenso não for alcançado no período determinado, a Conferência Ministerial deverá decidir, com uma maioria de 2/3 dos Membros, se deve submeter a proposta aos Membros da OMC. Nos casos de reforma dos Artigos IX do Acordo da OMC, I e II do GATT 1994, II:1 do GATS e IV do TRIPS, a emenda exige aceitação de todos os Membros da OMC. Emendas do Acordo da OMC ou dos acordos dos Anexos 1A e 1C, que alterem direitos e obrigações dos Membros, devem produzir efeitos somente para os Membros que a aceitaram por meio da decisão de 2/3 dos Membros. A Conferência Ministerial pode decidir, com o voto de 3/4 dos Membros, que qualquer emenda tenha uma natureza de tal forma especial que, qualquer Membro que não a tenha aceitado em um período de tempo determinado pela Conferência Ministerial, fique livre para se retirar da OMC. Este Membro somente poderá permanecer com o consentimento da Conferência Ministerial Emendas do Acordo da OMC ou dos Anexos 1A e 1C, que não alterem direitos nem obrigações de Membros da OMC, poderão valer para os Membros que não a aceitaram, desde que seja aprovada por 2/3 dos Membros.

As dificuldades de alteração dos dispositivos do Acordo da OMC são inúmeras. Mesmo sob égide do GATT, a última emenda se deu em 1965, durante a Rodada Kennedy¹³³, em que se adicionou uma Parte IV ao GATT, lidando com o problema dos países em desenvolvimento. Os entraves para realizar emendas começam pela transposição de consensos sucessivos. Esta foi, inclusive, uma das razões pelas quais a OMC foi criada como um novo

acordo, que assimilou o GATT e outros códigos colaterais, e não como uma emenda ao GATT.

No caso de emenda do Artigo XX do GATT 1994, que trata das exceções gerais às obrigações assumidas perante o sistema multilateral do comércio, as dificuldades de alteração permanecem, embora sob a égide do GATT esta alteração fosse menos burocrática¹³⁴. Agora, porém, a proposta de emenda deve passar por uma série de filtros: (i) para ser simplesmente submetida aos Membros, a proposta precisa do consenso ou do voto de 2/3 da Conferência Ministerial; (ii) depois, para ser aprovada a emenda precisa do voto de 2/3 dos Membros da OMC, mas somente se não alterar direitos e obrigações perante a OMC, o que não é o caso das propostas envolvendo as CAMs; (iii) então a proposta precisa destes 2/3 dos votos (96 Membros), mas não produz efeitos para os Membros que não aceitem a emenda; (iv) a Conferência Ministerial pode, então, determinar que todos aceitem a emenda, com 3/4 dos votos, e o Estado descontente - se assim não proceder em um período específico de tempo, tem de se retirar da OMC.

Nos casos em que o Membro que não aceitar a emenda for uma potência econômica, como os Estados Unidos ou o Japão, esta não-aceitação terminará funcionando como um veto de fato porque, como parece óbvio, ninguém imaginará a OMC sem a participação, v.g., dos Estados Unidos. É provável, então, que em tais circunstâncias, propostas de emendas, sem a aprovação de determinados Membros, nem sequer passarão no primeiro consenso exigido, o da Conferência Ministerial.

2.1.7. Decisões interpretativas

A Conferência Ministerial ou o Conselho Geral têm autoridade para adotar interpretações do Acordo da OMC e seus anexos (Artigo IX(2) do Acordo da OMC). Nos casos de uma interpretação do Anexo 1 (como o GATT 1994), ambos devem exercer tal autoridade por recomendação do Conselho que estiver examinando a funcionalidade do Acordo (o Conselho de Bens ou, no caso de CAMs, o CTE). A decisão de adotar uma interpretação deve ser tomada por uma maioria de 3/4 dos Membros da OMC, mas não pode ser usada como uma maneira de burlar o processo de emenda, previsto no Artigo X.

As notas interpretativas são uma prática adotada desde o GATT 1947 e têm *status* equivalente ao próprio texto do tratado. Devem, por isso, ser lidas em conjunção com os

¹³³ Cf. Jackson, op. cit., p. 43.

¹³⁴ Ver Artigo XXX do GATT 1994.

artigos particulares aos quais estão relacionadas. Como as notas interpretativas não podem suplantar o processo de emenda, é pouco provável que este mecanismo seja usado para esclarecer a relação entre CAMs e a OMC. Na circunstância em que este esclarecimento importe na criação de novos direitos ou obrigações (embora a Declaração de Doha tenha expressamente vedado esta possibilidade), somente o processo de emenda - mais rigoroso e burocrático - poderia ser aplicado¹³⁵.

2.1.8. Derrogações ou *Waivers*

Em circunstâncias especiais, a Conferência Ministerial pode decidir derrogar (*waive*) uma obrigação imposta a um Membro pelo Acordo da OMC ou um de seus anexos, desde que qualquer decisão seja tomada por 3/4 dos Membros (Artigo 9(3) do Acordo da OMC). O Requerimento de *waiver* deve ser submetido à Conferência Ministerial para consideração, segundo a prática de tomada de decisão a partir do consenso. A Conferência Ministerial deve, então, estabelecer um período de tempo, que não pode exceder 90 dias, para considerar o requerimento. Se um consenso não for alcançado durante este tempo, qualquer decisão de conceder a derrogação deve ser tomada por 3/4 dos Membros (Artigo 9(3)(a)). No caso de uma obrigação consubstanciada no GATT 1994, no Artigo XX, mais especificamente, o requerimento deve ser feito inicialmente ao Conselho para Comércio de Bens, considerado o período de tempo que não deve exceder 90 dias. No final deste período, o Conselho deve submeter um relatório à Conferência Ministerial (Artigo 9(3)(b)).

A decisão da Conferência Ministerial que conceder uma derrogação, deve declarar as circunstâncias excepcionais que justifiquem a decisão, os termos e condições que regerão a aplicação da derrogação e a data em que deverá terminar. Qualquer *waiver* concedido por um período de mais de um ano deve ser revisada pela Conferência Ministerial até no máximo um ano após a concessão, e, a partir daí, revisada anualmente até o fim do período determinado. Em cada revisão, a Conferência Ministerial deve examinar se as circunstâncias excepcionais que justificam a derrogação ainda existem e se os termos e condições para ela previstos estão sendo obedecidos. A Conferência Ministerial, com base na revisão anual, pode estender, modificar ou extinguir o *waiver*

¹³⁵ Ver 4.4.1 e 4.4.2.

(Artigo 9(4) do Acordo da OMC).

2.2. O Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente

Em janeiro de 1995 o Conselho Geral da OMC criou o Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (CTE), cujo mandato e objetivos foram determinados pela Decisão Ministerial de Marraqueche sobre Comércio e Meio Ambiente, proferida em abril de 1994. Este Comitê foi incumbido de iniciar um programa de trabalho em Comércio e Meio Ambiente, com o objetivo principal de estabelecer uma relação construtiva entre ambos.

2.2.1. As atribuições do CTE

Em primeiro lugar, foi atribuída ao CTE a tarefa de identificar relações entre medidas comerciais e ambientais com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável e, em segundo lugar, fazer recomendações apropriadas sobre se quaisquer modificações nas regras do sistema multilateral de comércio eram necessárias. Assim, com o intuito de fazer com que o comércio internacional e políticas ambientais se tornassem mutuamente sustentáveis, ao CTE foi determinada a abordagem inicial de alguns temas específicos, dentre os quais ressaltam-se:

- (i) A relação entre regras do sistema multilateral de comércio e medidas comerciais com propósitos ambientais, incluindo-se aquelas tomadas segundo Convenções Ambientais Multilaterais (CAMs);
- (ii) A relação entre políticas ambientais relevantes para o comércio e medidas ambientais com efeitos comerciais significativos e as regras do sistema multilateral de comércio;
- (iii) A relação entre as regras do sistema multilateral de comércio e:
 - cobranças ou taxas com propósitos ambientais;
 - exigências com propósitos ambientais relacionadas a produtos, incluindo padrões e regulamentações técnicas, embalagem, rotulagem e reciclagem.
- (iv) A relação entre mecanismos de solução de controvérsias do sistema multilateral de comércio e aqueles encontrados em CAMs.
- (v) Os efeitos de medidas ambientais para o acesso a mercados, especialmente em

relação aos países em desenvolvimento, em particular em relação aos menos desenvolvidos, e os benefícios ambientais da remoção de restrições e distorções ao comércio.

(vi) A questão da exportação de bens proibidos internamente.

Como se pode perceber, o CTE tem amplas atribuições, cobrindo todas as áreas do sistema multilateral do comércio, quais sejam, bens, serviços e propriedade intelectual. O trabalho do Comitê é baseado em dois princípios: (i) que a OMC é competente para lidar somente com o comércio. Isto significa que em assuntos ambientais, sua tarefa é estudar questões que surjam quando políticas ambientais tenham um impacto significativo no comércio. Por isso, em diversos documentos oficiais, a OMC afirma categoricamente não ser uma agência ambiental e que existem, por conseguinte, outras agências especializadas e mais qualificadas para lidar com assuntos do meio ambiente; (ii) que se o CTE identificar quaisquer problemas, as soluções apontadas devem respeitar os princípios do sistema multilateral do comércio¹³⁶.

2.2.1.1. O Consenso de Cingapura

É a partir da decisão de Marraqueche, com a criação do CTE, que a OMC incorporou uma agenda ambiental significativa, com a proposta de tornar meio ambiente e comércio internacional mutuamente sustentáveis. Dentre as matérias incorporadas à competência do CTE, destacam-se a relação entre regras do sistema multilateral do comércio e medidas comerciais tomadas com propósitos ambientais, incluídas aquelas adotadas em CAMs.

No Relatório (1996) do Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente para a Conferência Ministerial de Cingapura¹³⁷, o Comitê estabeleceu algumas diretrizes de sua agenda, a partir de discussões travadas sobre os itens de seu programa de trabalho. O sumário destas diretrizes, apresentado à Conferência Ministerial, ficou conhecido como Consenso de Cingapura¹³⁸. Ele define a esfera de atuação da OMC na matéria ambiental e aponta, por isso, alguns limites bastante claros na discussão entre comércio e meio ambiente. Os principais

¹³⁶ WTO, *Trading into the future*, p. 46.

¹³⁷ WT/CTE/1.

¹³⁸ Tem-se que ressaltar que a Declaração Ministerial de Cingapura surgiu em decorrência do fracasso de negociações ambientais conduzidas naquele encontro Ministerial. O embate se manteve em um cenário de divergência Norte-Sul, em que os Estados mais desenvolvidos, notadamente os da Comunidade Européia, defendiam algum esclarecimento das regras da OMC para permitir medidas comerciais protetoras do meio ambiente, enquanto os em desenvolvimento, liderados pela Índia, Egito e Brasil, mostraram-se contra a provação de novas regras (Steinberg, *Trade-environment negotiations in the EU, NAFTA and WTO*, p. 244).

pontos deste documento são expostos abaixo¹³⁹:

- (i) A OMC apóia soluções multilaterais para problemas ambientais globais e transfronteiriços. As ações unilaterais devem ser evitadas (parágrafo 171): "O CTE endossa e apoia soluções multilaterais, baseadas no consenso e na cooperação internacional, como a melhor e a mais efetiva maneira de governos resolverem problemas de natureza global ou transfronteiriça. Os Acordos da OMC e Convenções Ambientais Multilaterais (CAMs) são representativas dos esforços da comunidade internacional de perseguirem objetivos comuns e, no desenvolvimento de uma relação mutuamente sustentável entre eles, deve-se ter o devido respeito em relação a ambos".
- (ii) Restrições ao comércio não são o único nem necessariamente o mais efetivo instrumento de política a ser usado em CAMs, mas, em certos casos, eles podem ter um papel importante (parágrafo 173): "Regras adequadas de cooperação internacional, entre elas incluídas transferências financeiras e tecnológicas e construção de capacidade, como parte de um pacote político em CAMs, são importantes e podem ser elementos indispensáveis para facilitar a habilidade de governos, particularmente dos países em desenvolvimento, de se tornarem Partes de uma CAM, fornecendo recursos e assistência para ajudá-los a resolver problemas apontados na CAM e, ainda, implementar suas regras mais efetivamente (responsabilidades comuns mas diferenciadas). Medidas comerciais baseadas em regras especificamente acordadas podem também ser necessárias em certos casos para atingir os objetivos ambientais de uma CAM, particularmente onde o comércio estiver relacionado diretamente à fonte do problema ambiental. Eles tiveram um papel importante em algumas CAMs do passado e podem ser necessários para desempenharem um papel similar em certos casos no futuro".

¹³⁹ WT/TN/TE/S/1, p. 4-5.

- (iii) A OMC possibilita amplo e valioso espaço para que medidas comerciais sejam aplicadas segundo CAMs e de uma forma compatível com a OMC. Não existiu até o momento nenhum acordo sobre a necessidade de mudança nas regras da OMC para aumento da coordenação nesta área (parágrafo 174(ii) e 176): "um grande número de regras da OMC podem acomodar o uso de medidas ambientais relacionadas comércio, incluídas as medidas tomadas segundo CAMs. Isto inclui a abrangência dos critérios relevantes das Exceções Gerais do Artigo XX do GATT".
- (iv) Até a presente data, poucas CAMs contêm regras comerciais e nenhum problema surgiu na OMC sobre a aplicação de medidas comerciais segundo tratados ambientais (parágrafo 174(i)): "medidas comerciais foram incluídas em um número relativamente pequeno de CAMs. Não existe indicação clara de quando ou como eles podem ser necessários ou utilizados no futuro. Até o presente, não houve nenhuma disputa no GATT ou na OMC relacionada a medidas comerciais aplicadas segundo CAMs".
- (v) Melhor coordenação de políticas pode ajudar a prevenir que disputas surjam na OMC sobre o uso de medidas comerciais segundo CAMs (parágrafo 174(iii) e 175): "Se a inclusão de medidas comerciais específicas for considerada por CAMs, 'deve existir respeito mútuo sobre expertise técnica e política tanto na área de comércio quanto na de meio ambiente. Neste sentido, a coordenação de políticas, por agentes governamentais do comércio e do meio ambiente no nível nacional, tem um papel fundamental para assegurar que os Membros da OMC sejam capazes de respeitar os compromissos que firmaram em diferentes fóruns".
- (vi) É improvável que surjam disputas na OMC sobre medidas comerciais acordadas e aplicadas entre partes em uma CAM (parágrafo 174(iv): "nos casos em que houver um consenso entre partes de uma CAM de aplicarem entre si algumas medidas comercial especificamente prevista, é improvável que disputas entre elas sobre o uso de tais medidas sejam levadas à OMC".
- (vii) Em negociações de CAMs futuras, atenção especial deve ser dada à questão de como medidas comerciais serão aplicadas contra não-partes (parágrafo 174(v)): [quase] todas as propostas formuladas no âmbito da OMC são contrárias à aplicação de medidas contra não-partes, exceto se estas aquiescerem quanto às obrigações a ela impostas. Esta objeção é ainda maior se, por exemplo, o Estado não-parte na CAM for Membro da OMC.
- (viii) Os Membros estão confiantes de que as regras de solução de controvérsias da

OMC são satisfatórias para abordar qualquer problema que venha a surgir nesta área, incluídos os casos em que seja necessária expertise (parágrafos 178 e 179): "os Membros da OMC não recorreram ao mecanismo de solução de controvérsias da OMC com o intento de minar as obrigações que eles aceitaram ao se tornarem partes de uma CAM e o CTE acha que as coisas continuarão assim. Enquanto os Membros da OMC têm o direito de trazer conflitos para o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, se uma disputa surgir entre Membros da OMC, partes em CAMs, sobre o uso de medidas comerciais que eles estejam aplicando entre si de acordo com uma CAM, eles deveriam considerar tentar resolvê-la através do mecanismo de solução de conflito disponível na CAM. O CTE reconhece o benefício de ter toda a expertise disponível aos painéis da OMC, nos casos que envolvam medidas ambientais relacionadas ao comércio, incluídas aquelas previstas em CAMs".

2.2.1.2. A participação dos Secretariados das CAMs

Além de fomentar o debate entre os Membros da OMC, o CTE vem contando em suas sessões com a participação do Secretariado de diversas CAMs. Na sessão realizada em 11 de junho de 2002, v.g., que teve como objetivo a continuação das discussões ambientais decorrentes da Declaração de Doha, oito CAMs informaram ao CTE sobre seus instrumentos comerciais de política ambiental¹⁴⁰. Ainda no ano de 2002, o CTE deveria organizar um encontro com o objetivo de discutir o parágrafo 31(ii) da Declaração de Doha, ou seja, "procedimentos para a troca regular de informação entre os Secretariados de CAMs e alguns Comitês da OMC, além de critérios para a concessão de *status* de observador"¹⁴¹.

As discussões no âmbito do CTE, portanto, revelam alguma interação entre os Membros da OMC, as CAMs e alguns Secretariados das CAMs. Se decisões forem tomadas pelos Membros da OMC, isto significa que os interesses ambientais estarão, de alguma forma, representados. Este é realmente um fator fundamental para o desenvolvimento de políticas coordenadas nas áreas de comércio e meio ambiente. Se, de um lado, como se verá adiante, o CTE está longe de alcançar um consenso sobre comércio e meio ambiente - principalmente

¹⁴⁰ PRESS/TE/039. As CAMs, cujos secretários participaram da sessão foram: (i) CITES; (ii) Convenção de Roterdam (PIC); (iii) Convenção de Estocolmo (POPs); (iv) Convenção sobre Mudança Climática; (v) Convenção sobre Diversidade Biológica; (vi) Convenção da Basiléia; (vii) a Organização Internacional de Madeira Tropical; (viii) o Fórum das Nações Unidas sobre Florestas; (iv) a Divisão das Nações Unidas para Assuntos ligados ao Oceano e a Convenção sobre Direito do Mar.

pela diversidade e antagonismos das propostas apresentadas -, por outro lado, há alguns anos atrás, seria impensável imaginar que estas discussões estariam sendo travadas no âmbito do sistema multilateral do comércio. Como observa González, deve-se reconhecer que o CTE melhorou os canais de comunicação tanto em termos quantitativos quanto qualitativos¹⁴².

2.2.2. A Declaração Ministerial de Doha sobre Meio Ambiente

Em 14 de novembro de 2001, os Membros da OMC concordaram - na cidade de Doha - em dar início a um Programa de Trabalho amplo, que foi estabelecido em uma Declaração Ministerial¹⁴³. Este Programa de Trabalho incorporou uma agenda de negociação e outras decisões importantes e previu atividades necessárias à realização dos objetivos da OMC. Os parágrafos 31 a 33 da Declaração cuidaram do tema comércio internacional e meio ambiente e da relação entre as CAMs e as regras do sistema multilateral do comércio (parágrafo 31(i)). É o que se pode perceber da transcrição da Declaração, no quadro a seguir:

Quadro 7 - Declaração Ministerial de Doha sobre Comércio e Meio Ambiente

<p>31. Com vistas a intensificar a suportabilidade mútua do comércio e do meio ambiente, nós concordamos, sem pré-julgamento de resultados, em negociar:</p> <p>(i) a relação entre as regras existentes da OMC e obrigações comerciais específicas determinadas em Convenções Ambientais Multilaterais (CAMs). As negociações devem estar limitadas ao escopo de verificar a aplicabilidade das referidas regras da OMC a partes da CAM em questão. As negociações não devem prejudicar os direitos de qualquer Membro da OMC que não seja parte na CAM em questão.</p> <p>(ii) procedimentos para troca regular de informação entre os Secretariados de CAMs e os comitês da OMC, e os critérios para a concessão do status de observador;</p> <p>[...]</p> <p>32. Nós instruímos o Comitê Sobre Comércio e Meio Ambiente, ao continuar o trabalho em todos os itens de sua agenda, segundo os termos atuais de referência, a dar atenção especial:</p> <p>(i) ao efeito de medidas ambientais no acesso a mercados, especialmente em relação aos países em desenvolvimento, em particular em relação aos menos desenvolvidos, e àquelas situações nas quais a eliminação ou redução de restrições ou distorções ao comércio beneficiariam o comércio, o meio ambiente e o desenvolvimento;</p> <p>(ii) às regras relevantes do Acordo sobre Aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio;</p> <p>[...]</p> <p>O trabalho nestes temas deve incluir a identificação de qualquer necessidade de esclarecimento de regras relevantes da OMC. O Comitê deve se reportar à Quinta Sessão da Conferência Ministerial e fazer recomendações, quando apropriadas, com respeito a ação futura, inclusive se negociações serão ou não desejáveis. O resultado deste trabalho, bem como as negociações desenvolvidas de acordo com o parágrafo 31 (i) e (ii) devem ser compatíveis com a natureza aberta e não-discriminatória do sistema multilateral do comércio e não devem adicionar ou diminuir direitos e obrigações dos Membros segundo os acordos existentes na OMC, em particular o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, nem devem igualmente alterar o equilíbrio destes direitos e obrigações. Finalmente, as negociações devem levar em conta as necessidades dos países em desenvolvimento e dos menos desenvolvidos.</p> <p>33. Nós reconhecemos a importância de assistência técnica e da construção de capacidade, no campo do comércio e do meio ambiente, para países em desenvolvimento, em particular entre esses, para os menos desenvolvidos. Nós também</p>
--

¹⁴¹ PRESS/TE/039, p. 2.

¹⁴² González, Trade and environment: emerging regimes, p. 47.

¹⁴³ WT/MIN(01)/DEC/1.

encorajamos que expertise e experiência sejam compartilhados com os Membros que desejem implementar revisões ambientais em nível nacional. Um relatório deverá ser feito para essas atividades na Quinta Sessão.

No parágrafo 31(i) da Declaração, os Membros da OMC expressamente concordaram em intensificar a suportabilidade mútua entre comércio e meio ambiente e negociar a relação entre as regras existentes da OMC e obrigações comerciais específicas previstas em CAMs. Trata-se de uma ambição amplamente declarada em vários documentos oficiais consultados. Mas o texto oferece pelo menos três limitações explícitas às prováveis negociações futuras:

- (i) devem estar limitadas ao escopo de verificar a aplicabilidade das regras da OMC às partes da CAM em análise;
- (ii) não devem prejudicar os direitos de qualquer Membro da OMC que não seja parte na CAM em questão;
- (iii) devem ser compatíveis com a natureza aberta e não-discriminatória do sistema multilateral do comércio e não devem adicionar ou diminuir direitos e obrigações dos Membros segundo os acordos existentes na OMC, em particular o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, nem devem igualmente alterar o equilíbrio destes direitos e obrigações.

A Declaração de Doha prevê, finalmente, a possibilidade de o CTE se reportar à Conferência Ministerial, fazendo recomendações sobre ação futura, inclusive sobre se negociações serão ou não desejáveis. Este é um elemento, que será explorado no próximo capítulo, já que, em princípio, parece contraditório que os Membros concordem em negociar nos termos dos artigos 31 e 32, mas, ao mesmo tempo, reservem ao CTE a faculdade de opinar pela não-negociação, reportando-se à Conferência Ministerial.

A competência da OMC em assuntos ambientais, portanto, está limitada ao comércio e àqueles aspectos de políticas ambientais que estejam relacionadas ao comércio e possam ter efeitos significativos para o comércio entre os Membros da OMC¹⁴⁴. A OMC, portanto, tem uma ação restrita na área do meio ambiente, o que se dá, principalmente, por dois motivos: (i) a identificação, com alguma autoridade científica, de que a maioria dos problemas ambientais estão relacionados à produção e ao consumo, mas só raramente ao comércio; (ii) o fato de que, sendo a OMC uma Organização cuja vontade é construída a partir da vontade de seus Membros, a inserção de temas ambientais está sujeita às mesmas regras de negociação que

¹⁴⁴ No original: “That means the WTO’s competency for coordinating policy in this area is limited — to trade, and to those aspects of environmental policies that are related to trade and may have significant effects on WTO members’ trade”. (Cf WTO, Prass pack - 4th Ministerial Conference, p. 34).

formam e mantêm os escopos comerciais da OMC.

Como a própria OMC já afirmou, o CTE trouxe, de fato, os temas comércio, meio ambiente e desenvolvimento sustentável para o centro de suas discussões¹⁴⁵. Assim, a questão ambiental começa a aparecer como um dos temas relevantes relacionados ao comércio. Sua inclusão para as próximas pautas de negociação ocorreu ineditamente na Declaração Ministerial de Doha. Preocupações ambientais exercerão, portanto, alguma influência nas futuras discussões mundiais sobre o sistema multilateral de comércio¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Cf WTO, Prass pack [...], p. 34.

¹⁴⁶ Basta notar, por exemplo, a imposição da UE de só negociar agricultura se países em desenvolvimento negociassem regras relativas ao meio ambiente (Kuntz, Negociação agrícola é quebra-de-braço em Doha).

3. CONVENÇÕES AMBIENTAIS MULTILATERAIS E A OMC

Apesar de o sistema de solução de controvérsias do GATT/OMC já se ter defrontado com a análise da legalidade de inúmeras medidas ambientais restritivas ao comércio internacional, todas estas medidas foram adotadas de modo unilateral. Isto explica, em parte, porque nenhuma medida ambiental passou nos testes de verificação de compatibilidade com as regras da OMC, tratados no capítulo anterior.

Como se expôs, todos os esforços políticos do sistema GATT-OMC vêm sendo engendrados no sentido de reduzir barreiras ao comércio internacional. A própria noção de comércio liberal, envolve a redução da interferência estatal nos fluxos de bens e serviços. Medidas comerciais previstas em acordos ambientais, ao contrário, demandam a interferência direta dos Estados. Assim, quanto mais necessárias forem medidas restritivas ao comércio para a efetivação de uma CAM, mais tais convenções se distanciarão das regras que compõem o sistema multilateral do comércio.

Tanto a discussão sobre comércio internacional e meio ambiente, quanto a agenda do CTE estão substancialmente centradas no estudo dos conflitos potenciais entre obrigações comerciais específicas previstas em CAMs e as regras da OMC. Este último Capítulo cuidará, portanto, da análise destes conflitos e das soluções apontadas até o momento. Para tanto, far-se-á, inicialmente uma breve análise comparativa entre os dois regimes internacionais e uma descrição das principais medidas restritivas ao comércio internacional. Como já se explicou anteriormente, com efeito prático, optou-se por manter esta seção próxima à que cuida dos conflitos potenciais e, principalmente, após a descrição das regras da OMC, cuja violação se discute no âmbito do CTE.

3.1. Confrontando os dois regimes internacionais

Existem algumas similitudes entre as CAMs analisadas e o Acordo da OMC: a diversidade de assuntos objeto de regulamentação é uma delas. Como informa Sampson, proteger espécies ameaçadas de extinção envolve políticas bem diferentes das usadas para proteger a camada de ozônio. Da mesma forma, entre tratados comerciais, serviços

financeiros, regras sobre quarentena, medidas *antidumping* ou subsídios à agricultura são temas extremamente ecléticos que demandam abordagens bastante diferenciadas¹⁴⁷. Esta diversidade já torna cada conjunto de normas, considerado isoladamente, um sistema complexo em si. Portanto, estabelecer uma relação entre os dois regimes não é uma tarefa fácil.

Deve-se ressaltar também, como faz Soares, que "tanto as normas votadas e sancionadas no foro da OMC, quando as multilaterais sobre o meio ambiente participam de um fenômeno comum: a globalidade, que não distingue entre ordenamentos jurídicos internos dos Estados, nem fenômenos definidos em termos de fronteiras físico-políticas"¹⁴⁸. A inter-relação entre as ordens nacional e internacional também são um fator de complexidade do estudo do tema.

As dissimilitudes, porém, são em maior número. Enquanto os mais de 70 Conselhos, Comitês, Grupos de Trabalho e outros corpos se encontram regularmente sob o mesmo teto na sede da OMC, em Genebra, para lidarem com questões comerciais, as Convenções Ambientais, têm seus secretariados geograficamente dispersos em Montreal, Nairóbi, Bonn, Genebra e outras localidades.

Além disso, as competências ambientais internacionais estão distribuídas por várias agências especializadas, como a Organização Mundial da Saúde, Organização Mundial Meteorológica, Organização Internacional Marítima e o PNUMA, entre outras. Esta dispersão dificulta ainda mais o processo de negociação dos instrumentos de política ambiental porque cada nova negociação acontece em fóruns diferentes, de maneira diferente¹⁴⁹.

Em contrapartida, a institucionalização dos acordos sobre comércio na OMC tem implicações tanto na efetividade das políticas quanto nos custos de sua gestão. Os acordos comerciais são geridos pelos mesmos agentes, que compõem as delegações nacionais e os Secretariados da OMC. Isto proporciona a criação de um alto grau de expertise, com um mínimo de custo (com viagens, v.g.) já que todas as pessoas permanecem, em regra, estabelecidas em Genebra¹⁵⁰. Também diminuem os custos com o monitoramento do cumprimento das obrigações assumidas.

A OMC é uma Organização dirigida pela vontade de seus Membros. Assim, ao Diretor Geral, são ofertados poderes limitados, uma vez que o poder de criar, interpretar e executar as regras comerciais permanece no corpo supremo da OMC, que é a Conferência Ministerial. A

¹⁴⁷ Sampson, op. cit., p. 23.

¹⁴⁸ Soares, **Direito internacional do meio ambiente**, p. 162.

¹⁴⁹ Palmer, New ways to make international environmental law, p. 260-263.

responsabilidade pela gestão dos acordos da OMC, além da supervisão contínua de suas atividades é do Conselho Geral. Isto possibilita, evidentemente, o estabelecimento de políticas mais coerentes, refletidas nas inúmeras rodadas de negociação. Em tais rodadas, como os governos agem coletivamente em relação a todos os aspectos dos acordos comerciais, verifica-se um certo equilíbrio de direitos e obrigações entre Membros, notadamente pela constante possibilidade de barganhas e compensações¹⁵¹.

Dois elementos ainda devem ser ressaltados quanto a esta unidade dos Acordos anexados ao Acordo que estabelece a OMC. Primeiramente, eles são influenciados pelos mesmos princípios de não-discriminação, o princípio da nação mais favorecida e o do tratamento nacional. São, ainda, construídos a partir de um consenso teórico e político bem estabelecido, em torno das vantagens da liberalização comercial. Em segundo lugar, o sistema de regras do comércio multilateral está unido, agora, por um único e eficiente mecanismo de solução de controvérsias. De fato, como se viu anteriormente, o OSC é considerado um elemento central para o funcionamento da própria OMC, desempenhando o papel fundamental de conferir segurança e previsibilidade tanto aos Estados envolvidos no comércio internacional quanto a seus agentes econômicos privados. Seus procedimentos quase judiciais não só asseguram o adimplemento das obrigações assumidas, mas, principalmente, autorizam a imposição de retaliações ou a suspensão de benefícios aos Membros perdedores.

Diferentemente da OMC, cada CAM tem seu próprio sistema de solução de controvérsias. A ausência de mecanismos efetivos de imposição das próprias regras vem sendo um dos principais óbices à construção de um sistema ambiental internacional efetivo. Muitas das discussões sobre a relação entre regras internacionais sobre meio ambiente e comércio passam justamente pela questão de que o OSC da OMC deve aplicar o direito internacional do meio ambiente e, mais precisamente, como este direito será aplicado. A OMC, entretanto, já afirmou oficialmente que conflitos entre Membros da OMC e partes de CAMs devem ser resolvidos de acordo com o próprio mecanismo previsto na respectiva convenção ambiental.

As CAMs também não possuem um só conselho lidando com a totalidade dos Tratados, embora o PNUMA exerça, com limitações, alguma tarefa de coordenação, mas apenas de algumas convenções ambientais. Isto pode indicar que, antes mesmo de se pensar em coordenar políticas ambientais e comerciais, é preciso coordenar as políticas ambientais entre si, a exemplo do que já acontece com as políticas comerciais. Esta foi, por exemplo, a

¹⁵⁰ Sampson, op. cit., p. 24.

¹⁵¹ Sampson, op. cit., p. 25.

opinião expressada pelo então Diretor Geral da OMC, Renato Ruggiero, segundo a qual ambientalistas deveriam primeiro "colocar sua casa em ordem", por exemplo, com a criação de uma Organização Mundial do Meio Ambiente¹⁵². Tal apontamento se traduz, evidentemente, na construção de um consenso racional sobre os melhores instrumentos de política ambiental.

Claro que o que está em jogo não é só a exigência, por parte de organismos ambientais, de uma jurisprudência mais "preocupada com as questões do meio ambiente" no âmbito da OMC, mas principalmente, a possibilidade de utilização dos mecanismos efetivos do sistema multilateral do comércio para a proteção do meio ambiente. Esta é, v.g., a opinião de Wakeford et. al.:

Restrições ao comércio para atingir objetivos ambientais são adotadas principalmente porque os organismos internacionais atuais que cuidam de assuntos ambientais não têm a capacidade de implementar seus acordos efetivamente. Assuntos ambientais são tratados por um grande número de organizações internacionais. Se existisse uma abordagem mais concentrada e consistente, por meio de poucas organizações - ou até mesmo um só corpo, mas com influência -, existiria menos razão para ligar restrições ao comércio a melhorias ambientais. Uma organização assim poderia negociar mais efetivamente com governos, como acontece com a OMC, barganhando concessões em uma área com benefícios para outra¹⁵³.

Nesta área, o Consenso de Cingapura expressamente declara que "enquanto os Membros da OMC têm o direito de trazer conflitos para o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, se uma disputa surgir entre Membros da OMC, que sejam partes em CAMs, sobre o uso de medidas comerciais que eles estejam aplicando entre si de acordo com uma CAM, eles deveriam considerar tentar resolvê-la através do mecanismo de solução de conflito disponível na CAM"¹⁵⁴. A preferência por resolver o conflito segundo o acordo ambiental, não significaria, segundo a OMC, a desconsideração de fatores ambientais em disputas no OSC, uma vez que os acordos comerciais permitem que painéis, por exemplo, busquem conselhos especializados em assuntos ambientais¹⁵⁵.

3.2. Medidas restritivas ao comércio internacional

3.2.1. Restrições estendidas a terceiros Estados

Restrições ao comércio com não-partes em um tratado (ou seja, terceiros Estados) têm

¹⁵² Sampson, op. cit., p. 23.

¹⁵³ Wakeford et. al., Industry concerns, p. 63.

¹⁵⁴ Sobre o Consenso de Cingapura, ver 3.2.1.1.

sido consideradas essenciais no sucesso de algumas CAMs. Estas restrições podem tomar formas variadas. Alguns tratados, como a CITES, estabelecem que obrigações previstas no acordo internacional devem ser estendidas a Estados que não tenham firmado a Convenção. O Artigo X, por exemplo, determina que, - nos casos de exportação, reexportação ou importação - entre um Estado-parte e um não-parte, o primeiro deve exigir do segundo documentação comparável, emitida por uma autoridade competente do Estado que, embora não-parte, substancialmente se adeque às exigências da Convenção de conservação de espécimes da fauna e da flora silvestres. Isto significa que, embora partes e não-partes estejam autorizadas a praticar atos de comércio, Estados não-partes deverão se adequar às exigências previstas em tratados que eles não assinaram¹⁵⁶.

Uma restrição mais radical consiste na vedação do comércio com não-partes, prevista em outras CAMs. A Convenção da Basiléia, neste sentido, determina que cada parte deve tomar as medidas apropriadas, legais e administrativas, para implementar e fazer cumprir as regras da Convenção, incluídas medidas para prevenir e punir condutas que firam obrigações consubstanciadas em seu texto (Artigo 4(4)). Nesse sentido, uma parte não deve permitir que detritos perigosos ou outros detritos sejam exportados para ou importados de um Estado não-parte (Artigo 4(5)).

Um exemplo bem sucedido de adoção de proibição de comércio com não-partes existe no Protocolo de Montreal. O Artigo 4, parágrafos (1) a (10), cuida exclusivamente do controle do comércio com não-partes e prevê um cronograma de proibição do comércio de substâncias controladas pela Convenção¹⁵⁷. No que diz respeito à produção, ao consumo e ao comércio, cabe a cada parte decidir como restringir suas importações e exportações daquelas substâncias listadas, levando em conta o compromisso geral de redução de produção e consumo nas datas-limite¹⁵⁸. As partes no Acordo, porém, estão obrigadas a proibir o comércio com não-partes

¹⁵⁵ WTO, **Trading into the future**, p. 47.

¹⁵⁶ Ver adiante o quadro geral sobre medidas restritivas ao comércio previstas em CAMs. Esta documentação consiste em larga escala em declarações de autoridades nacionais e permissões de importação, exportação e certificados de reexportação. Todos serão tratados no item a seguir.

¹⁵⁷ Para uma análise das substâncias que destroem a camada de ozônio listas nos Anexos do Protocolo de Montreal. O acordo prevê, e.g., no Artigo 4 (1) que cada parte deveria banir, a partir de 01/01/1990, a importação de substâncias previstas no Anexo A de qualquer Estado que não seja parte no Protocolo. O Artigo 4 (5), por seu turno, previu, a partir da vigência do protocolo, cada parte se compromete a desencorajar a exportação para qualquer Estado não-parte de tecnologia para produzir ou usar substâncias controladas nos Anexos A e B e no Grupo II do Anexo C. Ainda a título de exemplo, finalmente, o protocolo também determinou que, a partir de sua vigência, cada parte deve se abster de adotar programas de subsídios, financiamentos, créditos, garantias ou seguros para a exportação, para Estados não-partes nesta convenção, de produtos, equipamentos, instalações produtivas ou tecnologias que facilitem a produção de substâncias controladas no Anexo A e B do Grupo II do Anexo C.

¹⁵⁸ Os cronogramas para redução do consumo e da produção de substâncias controladas também se submetem ao um detalhado cronograma. A eliminação total de algumas substâncias, como as previstas no Grupo I do

segundo um rigoroso cronograma estabelecido pelo Protocolo.

A utilização de proibições para forçar países a participarem nas referidas CAMs, desencorajando a existência dos chamados *free-riders*¹⁵⁹, é bastante controversa. Em geral, medidas ambientais não podem ser tomadas por um país, isoladamente, para a solução de um problema ambiental global. Isto porque se as causas e efeitos da degradação ambiental são difusos, ações endereçadas a uma parcela do problema, por óbvio, mostrar-se-ão ineficientes no alcance da solução desejada. Mas se um número elevado de Estados se reúne para a solução da questão ambiental, um outro problema – este, por sua vez, não ambiental – pode surgir.

Muitos Estados podem se ver tentados a não aderir a CAMs pela simples constatação de que isto dará a seus produtores internos alguma vantagem competitiva no mercado internacional. Os chamados *free-riders*, na proporção que colhem os benefícios das medidas ambientais tomadas multilateralmente (recuperação da camada de ozônio, v.g.), não precisam arcar com os custos da implementação destas medidas em seus territórios nacionais. Assim, os Estados têm um incentivo para permanecerem descomprometidos, para não aderirem a um acordo ambiental internacional ou, se pressionados para fazê-lo, um incentivo para não fazerem cumprir as regras ali acordadas¹⁶⁰. Desta maneira, as CAMs adotam medidas comerciais que terão um controverso caráter de sanção: a obrigação de que suas partes não negociem com não-partes no tratado. Para que o Estado possa gozar de cronogramas mais elásticos, conseguir incentivos adotados na CAM e, principalmente, continuar a produzir e vender as substâncias controladas, os Estados devem aderir ao tratado.

De um lado, tais proibições revelam alguns aspectos positivos: são adotadas em foros multilaterais, abertos à ampla participação dos mais diversos interesses de Estados em diferentes estágios de desenvolvimento. Atingem, por tal motivo, alto grau de transparência quanto às finalidades ambientais (evitando assim mecanismos de protecionismo dissimulado). Mas, de outro lado, os Estados podem não assumir obrigações consubstanciadas em CAMs simplesmente pelo fato de que a implementação de padrões ambientais será muito onerosa para determinados setores produtivos nacionais.

Anexo C, deverá ocorrer em 01 de janeiro de 2030.

¹⁵⁹ A expressão *free ride* significa "algo obtido sem esforço ou custo" (Random House Webster's Dictionary). É comum a tradução de *free rider* como "carona". Esta expressão é usada então, para significar aquele que, segundo o Dicionário Aurélio, "viaja sem pagar a passagem". A tradução do vocábulo serviria para informar que o Estado não-parte, como um carona, curte os benefícios da CAM sem arcar com seus custos. A tradução, entretanto, prejudica o entendimento, já que o leitor precisa conhecer a versão em inglês (*free ride* ou *free rider*), para entender que o termo em português "carona" deve ser lido em um sentido figurado. Preferiu-se, portanto, manter a versão original, ademais amplamente difundida na literatura internacional.

¹⁶⁰ Palmeter, op. cit., p. 59.

Por isto é comum sustentar que medidas comerciais não podem ser adotadas para forçar *free-riders* a aderirem a acordos ambientais. Nas circunstâncias em que esta não-adesão seja determinada por ausência da capacidade técnica e financeira, as CAMs devem fazer uso de instrumentos que enfatizem a cooperação entre os Estados e, desta forma, ao invés de forçá-los a aderirem aos acordos (mesmo que não tenham condições de cumprir as obrigações assumidas), incentive-os pelo compartilhamento dos meios necessários.

O outro aspecto do uso de proibições ao comércio diz respeito ao problema da burla do acordo internacional. Estados partes no acordo poderão simplesmente burlar suas obrigações no tratado pelo aumento do comércio com não-partes. Estados não-partes, por sua vez, têm um incentivo a não aderirem jamais à CAM na proporção em que tenham a capacidade de suprir a oferta gerada pela redução da produção dos Estados-partes. Essa tentativa de burlar as obrigações da Convenção ocorreu, no caso do Protocolo de Montreal, com a Rússia¹⁶¹.

Outro exemplo foi verificado na CITES. Taiwan - que não era parte da CITES porque não era reconhecida pela ONU, foi uma grande importadora de chifres de rinocerontes no período 1979-1985. Esses suprimentos vinham principalmente da África do Sul, Hong Kong e Cingapura. Apesar disto, o governo banuiu o comércio de chifres de rinoceronte em 1985 (pelo menos em nível legal); estima-se que o comércio continuou, porém, até 1989. Acredita-se que Taiwan esteja estocando chifres e agindo como entreposto, uma vez que Macau e Cingapura impuseram proibições bem sucedidas ao comércio de chifres nos anos de 1985 e 1986¹⁶².

É importante ressaltar que restrições de comércio com não-partes violam regras de direito internacional. Como se sabe, um tratado não deve criar nem obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o seu consentimento. É a regra do artigo 34 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Segundo Barral, esta regra, além de consagrada na Convenção de Viena, deriva do princípio geral do direito, consagrado na fórmula *res inter alios acta nec nocet prodest*, que acompanha a definição genérica dos atos jurídicos¹⁶³.

A permissão, outrossim, de que partes na CAM comerciem entre si, enquanto se veda o comércio com não-partes viola o princípio da não-discriminação, um dos pilares do sistema multilateral do comércio. No caso do Protocolo de Montreal, porém, a medida foi tão bem sucedida no objetivo de angariar partes para o tratado que, como informa Brack, praticamente

¹⁶¹ French e Mastny, op. cit., p. 197-198.

¹⁶² Lee, Trade-related environmental impacts: how much is a dolphin worth?, p. 40.

¹⁶³ Barral, Efeitos, duração e interpretação dos tratados, p. 13.

não sobraram não-partes para reclamar de qualquer ilegalidade perante a OMC¹⁶⁴.

3.2.2. Proibições ao comércio

(a) Recursos naturais ameaçados

O comércio intensivo de alguns recursos naturais pode levá-los à exaustão. Le Prestre cita a apropriação pelos Estados dos recursos pesqueiros de sua zona econômica exclusiva. A pesca canadense, por exemplo, quase causou a extinção do bacalhau, no Atlântico, e do salmão no Pacífico. Isto se dá porque, quando os recursos crescem lentamente, pode ser mais lucrativo - numa visão a curto prazo - explorar o recurso intensivamente e reinvestir os lucros em outra atividade, que simplesmente investir em uma exploração sustentável¹⁶⁵. Para proteger recursos naturais da superexploração, então, as CAMs recorrem a instrumentos regulatórios que vão desde o estabelecimento de quotas de captura, até a limitação e a proibição ao comércio.

A CITES funciona dentro desta lógica conservacionista. A Convenção elege espécies da fauna e da flora ameaçados de extinção, classificando-as em apêndices consoante o nível de ameaça. É o que se percebe do quadro abaixo:

Quadro 8 - Classificação de espécies protegidas pela CITES

Apêndice I	Espécies ameaçadas de extinção, cujo comércio é, em princípio, proibido entre partes entre si, e entre essas e não-partes na Convenção. O comércio é permitido, porém, em circunstâncias muito excepcionais e com autorizações emitidas por quatro autoridades distintas, duas do país exportador e duas do país importador.
Apêndice II	Não há ameaça presente de extinção, mas o comércio deve ser controlado para que se evite superexploração e, portanto, ameaça futura. O controle do comércio também se dá por meio de licenças ou permissões.
Apêndice III	A espécie é protegida em pelo menos 01 Estado, que requer às outras partes da CITES auxílio no controle do comércio. O controle do comércio também se dá mediante licenças ou permissões, mas menos rigorosas que no caso do comércio de espécimes protegidas pelos dois outros apêndices..

É importante ressaltar que a Convenção veda, em alguns casos, o comércio de espécimes animais ou vegetais, estejam elas vivas ou mortas (Artigo I (b)(i)). Há casos de comércio ilegal de espécimes vivos, como pássaros silvestres ou de partes de animais, que são sacrificados por causa do valor econômico de um de seus componentes. São exemplos os chifres de rinocerontes ou presas de elefantes. Em ambos os casos, porém, a CITES enfrenta o problema dos efeitos perversos dos instrumentos de política adotados. No comércio de

¹⁶⁴ Brack, op. cit, p. 13.

¹⁶⁵ Le Prestre, op. cit, p. 52.

espécimes vivos, Le Prestre narra o exemplo da exportação ilegal de papagaios sulamericanos. Com a implementação de restrições ao comércio decorrentes de exigências da CITES, contrabandistas passaram a capturar um maior número de papagaios, escondendo-os em caixas menores e menos perceptíveis, o que terminou provocando mais mortes durante o transporte. Desta forma, a proibição fez cair a frequência do comércio ilícito, mas aumentou o índice de mortandade dos pássaros ao incitar os contrabandistas a adotarem práticas ainda mais danosas ao meio ambiente¹⁶⁶.

Assim, embora a CITES tenha acumulado sucessos na redução do comércio de animais ameaçados de extinção, o comércio descontrolado de muitas espécies ameaçadas, teoricamente protegidas pela contenção, continua a alimentar um mercado ilegal estimado em cerca de 5 bilhões de dólares anuais¹⁶⁷.

(b) Bens proibidos internamente

Em diversas circunstâncias os Estados podem proibir ou restringir severamente a produção, o consumo e o comércio de bens no mercado interno e, não obstante, permitir que tais produtos sejam comercializados no mercado internacional. O Secretariado da ONU elaborou uma Lista de Produtos cujo consumo ou venda tenham sido banidos ou severamente restringidos¹⁶⁸. O objetivo da Lista Consolidada, como ficou conhecido o documento, foi o de assegurar que todos os Estados tivessem informações sobre esses produtos de maneira que eles pudessem tomar medidas regulatórias internas apropriadas, de acordo com avaliações próprias de custos e benefícios. Trata-se de um documento compilado pelo Secretariado da ONU, em cooperação com outras organizações internacionais, baseado em informações fornecidas pelos governos¹⁶⁹.

A idéia da confecção de uma Lista Consolidada surgiu no início dos anos 80, em discussões da Assembléia Geral do Conselho Econômico e Social sobre os danos à saúde e ao meio ambiente, causados pela produção continuada e exportação de produtos banidos ou severamente restringidos nos países exportadores. Uma resolução da Assembléia Geral de 1982 (Resolução n. 37/137) determinou que o Secretário Geral preparasse e regularmente atualizasse uma lista consolidada de produtos domesticamente proibidos, nos casos de farmacêuticos não aprovados pelos governos, além de outros produtos agrícolas e

¹⁶⁶ Le Prestre, op. cit., p. 48.

¹⁶⁷ French e Mastny, op. cit., p. 187.

¹⁶⁸ WT/CTE/W/194.

industriais¹⁷⁰.

O fato de os bens proibidos internamente poderem ser exportados geram uma série de problemas para o Estado importador: informações vagas sobre se o produto está ou não banido e quais produtos estão banidos; declarações falsas por parte dos exportadores; autoridades aduaneiras (particularmente em países em desenvolvimento) sem instalações adequadas para procedimentos de teste dos produtos; legislações de proteção ao consumidor que sejam subdesenvolvidas ou ineficientes, podem, por exemplo, permitir que produtos sejam vendidos além de seu prazo de validade exigido nacionalmente¹⁷¹.

A Convenção da Basiléia, por exemplo, define como resíduos perigosos para fins do tratado, não só aqueles listados em seus anexos (Artigo 1(a)), como também dejetos que sejam considerados proibidos ou perigosos pela legislação interna dos países exportadores, importadores e, ainda, dos países pelos quais o dejetos deva passar (Artigo 1(b)). Destarte, para os fins da Convenção da Basiléia, o comércio de bens proibidos domesticamente pode ser considerado tráfico ilegal (Artigo 2(21)).

A Convenção de Roterdã (PIC) prevê, por sua vez, uma disciplina para produtos químicos proibidos (parágrafo (b)) ou severamente controlados (parágrafo (c)) no mercado interno, além de pesticidas considerados extremamente perigosos (parágrafo (d)). De acordo com uma lista de produtos constante no Anexo III da Convenção, os Estados que pretendam exportar bens domesticamente proibidos deverão informar previamente ao Estado importador e obter, da autoridade competente deste, a informação de consentimento prévio (Artigo 12 (1) e (2)). A parte que, por sua vez, não concordar em consentir na importação do produto, ou consentir em condições específicas deve, simultaneamente proibir ou impor as mesmas restrições à importação do produto químico de qualquer outro país e à produção ou o uso domésticos (Artigo 10 (9) (a) e (b))¹⁷².

(c) Características não-inerentes ao produto

A Convenção da Basiléia determina, em seu Artigo 4(9) que os Estados devem tomar as medidas necessárias para assegurar que o movimento transfronteiriço de dejetos perigosos e outros dejetos somente seja permitido se o Estado exportador não tiver a capacidade técnica,

¹⁶⁹ WT/CTE/W/161.

¹⁷⁰ WT/CTE/W/161.

¹⁷¹ Brack, op. cit., p. 7.

¹⁷² Uma publicação oficial da OMC reconhece este, como sendo um dos temas mais debatidos no Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente (WTO, *Trading into the future*, p. 48).

as instalações necessárias ou locais que sirvam para a disposição final dos dejetos em uma maneira ambientalmente correta e eficiente. Um Estado pode recusar a importação dos dejetos de um outro Estado que não preencha os requisitos previstas no parágrafo 9, mas permitir a importação de um terceiro, segundo os requisitos do mesmo artigo. Esta importação, que se dá, por exemplo, quando o Estado precise de uma matéria-prima contida no dejetos perigoso (e.g., o chumbo contido em baterias usadas de automóveis), pode ser considerada discriminatória segundo as regras da OMC, porque feita não com base em características inerentes ao produto comercializado, mas em características do Estado envolvido no comércio¹⁷³.

3.2.3. Exigência de licenças ou permissões

Muitas CAMs adotam normas disciplinadoras de autorizações ou permissões, que devem ser necessariamente emitidas por autoridades nacionais. Estes instrumentos regulatórios são o alicerce da CITES, da Convenção da Basileia e de uma terceira CAM, que ainda não entrou em vigor, a Convenção de Roterdã.

A Convenção de Roterdã, por exemplo, exige que exportadores de substâncias perigosas, assim entendidas aquelas constantes em uma lista especial da Convenção, obtenham um consentimento prévio dos importadores antes de dar início ao comércio. Assim, a Convenção cria obrigações que vinculam as partes na implementação dos procedimentos necessários à informação de consentimento prévio. Ela também sistematiza o procedimento de informação de consentimento prévio, mecanismos voluntários operados pelo PNUMA e pelo FAO desde 1989, além de levar em consideração a experiência construída durante a implementação de procedimentos voluntários determinados no *London Guidelines* para Troca de Informação sobre Químicos no Comércio Internacional. Os procedimentos de consentimento prévio estão determinados nos Artigos 8 (mecanismo voluntário) 10 e 11, estes últimos, respectivamente, aplicados à importação ou exportação de produtos químicos perigosos.

No caso da CITES, quatro tipos de licenças são especificadas, consoante o quadro abaixo:

Quadro 9 - Tipos de licenças ao comércio exigidas na CITES

Permissão de exportação	Artigo 3 (2) (a) a (d)
Permissão de importação	Artigo 3 (3) (a) a (c)

¹⁷³ González, op. cit., p. 38.

Certificado de reexportação	Artigo 3 (4) (a) a (c)
Certificado de introdução pelo mar	Artigo 3 (5) (a) a (c)

As exigências são menores, conforme os espécimes comercializados estejam protegidos nos Anexos II e III da Convenção. A CAM submete o comércio: (i) à autorização prévia concedida pelos países exportador e importador; (ii) a permissões de importação e de exportação; (iii) a certificados de reexportação ou de introdução pelo mar. Em qualquer circunstância, porém, trata-se de um processo complexo, envolvendo autoridades distintas (geralmente quatro) em países distintos.

3.3. Conflitos potenciais

A possibilidade de conflito entre obrigações comerciais contidas em CAMs e as regras do sistema do comércio multilateral é ressaltada em vasta literatura internacional e a própria OMC reconhece-a no parágrafo 31(i) da Declaração Ministerial de Doha. A postura oficial da Organização, porém, é cautelosa. Segundo a OMC "o problema não deve ser exagerado. Até a presente data, nenhuma medida afetando o comércio e tomada de acordo com um tratado internacional foi questionada no sistema GATT-OMC"¹⁷⁴.

Existem argumentos a favor e contra tais restrições comerciais. O principal argumento a favor é o fato de que, sem esta vedação, fica praticamente impossível evitar a burla aos termos do acordo. Os Estados ficarão tentados a não cooperar, para gozar das vantagens comparativas da não-internalização dos custos ambientais. Tais Estados poderão ainda oferecer ao mercado os bens, cuja produção, consumo e comércio foram banidos ou severamente restringidos. A proibição do comércio com terceiros Estados, aliás, é freqüentemente citada como a razão do sucesso de alguns CAMs.

As medidas restritivas ao comércio internacional são criticadas, em contrapartida, por alguns aspectos específicos. Elas funcionam como um instrumento de coerção indireta para a assinatura de um tratado. Embora estas pressões façam parte do jogo do poder, determinados Estados podem se mostrar relutantes em assinar convenções internacionais quando elas não estejam fundadas em princípios científicos, mas apenas reflitam valores que alguns Estados participantes acreditem ser importantes. Elas também têm um âmbito de incidência limitada,

¹⁷⁴ WTO, *Trading into the future*, p. 47.

uma vez que direcionam sua ação somente ao setor exportador¹⁷⁵.

Em linhas gerais, dois conflitos potenciais são apontados com mais frequência. O primeiro deles, constitui-se na questão da vedação do comércio com terceiros Estados. O segundo conflito envolve qualquer obrigação assumida por partes em uma CAM, especificamente previstas no texto do tratado, que venham a restringir o fluxo comercial entre Membros da OMC. Como se verá a seguir, ambos estão nitidamente inter-relacionados.

3.3.1. Restrições comerciais estendidas a terceiros Estados

Os quadros (i) a (viii) abaixo fazem uma simulação da relação entre apenas uma restrição ao comércio, especificamente prevista em uma CAM hipotética, e as regras da OMC. Esta simulação envolve dois Estados (A e B) hipotéticos, com a variação do *status* de parte/não-parte da CAM, Membro/Não-Membro da OMC. Conseqüentemente, variará o *status* de potencial reclamante/não-reclamante, nos casos em que a medida puder ser submetida ao OSC da OMC.

Quadro 10 - CAMs e a OMC: simulação de conflitos potenciais

(i)

Estado	CAM	OMC	Não há que se falar em conflitos entre a CAM e a OMC.
A	não	não	
B	não	não	

(ii)

Estado	CAM	OMC	Não há que se falar em conflitos entre a CAM e a OMC. Conflitos entre partes serão resolvidos nos termos da CAM.
A	sim	não	
B	sim	não	

(iii)

Estado	CAM	OMC	Não há que se falar em conflitos entre a CAM e a OMC. Remanesce, porém, o problema das medidas ambientais unilaterais que violem o Artigo XX do GATT, os Acordos TBT ou o SPS, entre outros.
A	não	sim	
B	não	sim	

(iv)

Estado	CAM	OMC	Não há que se falar em conflitos entre a CAM e a OMC. O Estado A, parte em uma CAM, pode impor sanções ao Estado B, sem que este possa alegar violação das regras da OMC.
A	sim	sim	
B	não	não	

(v)

Estado	CAM	OMC	Não há que se falar em conflitos entre a CAM e a OMC. O Estado B, parte em uma CAM, pode impor sanções ao Estado A, sem que este possa alegar violação das regras da OMC.
A	não	não	
B	sim	sim	

(vi)

Estado	CAM	OMC	É o caso mais provável de conflito. O Estado B tem direitos e obrigações segundo as regras do sistema multilateral do comércio e, caso tenha seu
A	sim	sim	

¹⁷⁵ Rege, op. cit., p. 123.

B	não	sim	comércio prejudicado por uma medida comercial, adotada com base em uma CAM, poderá submeter o conflito ao sistema de solução de controvérsias da OMC.
---	-----	-----	---

(vii)

Estado	CAM	OMC	É o caso mais provável de conflito. O Estado A tem direitos e obrigações segundo as regras do sistema multilateral do comércio e, caso tenha seu comércio prejudicado por uma medida comercial adotada com base em uma CAM, poderá levar o conflito para o órgão de solução de controvérsias.
A	não	sim	
B	sim	sim	

(viii)

Estado	CAM	OMC	Se os Estados concordaram em adotar medidas restritivas ao comércio previstas em uma CAM, esta medida poderá ser considerada consistente nos termos do Artigo XX das Exceções gerais ao GATT. Mas, caso um dos Membros da OMC considere a medida desnecessária, arbitrária, injustificada ou dissimulada, ou ainda, mais restritiva que o necessário para tratar do problema ambiental, o conflito pode ser levado ao OSC da OMC, apesar da existência de outro sistema de solução de conflitos no própria CAM. Destarte, há algumas possibilidades: (i) o OSC pode considerar o CAM ou as regras da OMC como norma posterior; (ii) o OSC pode declarar que os países derogaram suas obrigações comerciais, prevalecendo as regras da CAM; (ii) o Estado A pode ser responsabilizado segundo o mecanismo da CAM pela violação de suas obrigações, mas ainda assim sair vencedor em um painel na OMC. Está posto o conflito.
A	sim	sim	
B	sim	sim	

As situações (vi) e (vii) são frequentemente apontadas como a maior fonte de conflitos potenciais entre obrigações comerciais previstas em uma CAM e as regras da OMC. No caso (vii), v.g., o Estado A tem direitos e obrigações comerciais regidos somente pelas regras do sistema multilateral do comércio, enquanto o Estado B assumiu obrigações comerciais também na Convenção Ambiental. Caso o Estado A tenha seu comércio prejudicado por uma medida comercial adotada pelo Estado B, em respeito a obrigações assumidas na CAM, o Membro ofendido poderá levar o conflito para o OSC da OMC. Estar-se-ia, portanto, diante da possibilidade de um painel julgar a incompatibilidade de um dispositivo de uma CAM com as regras da OMC. Existem alguns indicativos desta posição.

Primeiramente, o Artigo 34 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados determina que "um tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o seu consentimento". Tratados só criam obrigações para terceiros Estados, enfim, quando as partes tiverem a intenção de criar a obrigação e o Estado não-parte, expressamente, por escrito, aceitar esta obrigação (Artigo 35 da CVDT). Uma interpretação baseada no próprio direito internacional público, portanto, repeliaria sanções impostas ao terceiro Estado em relação à CAM, mas Membro da OMC.

Em segundo lugar, um acordo internacional que determine que partes possam usar determinadas restrições contra alguns Estados (não-partes), mas não contra outros (partes)

pode violar os dois princípios de não-discriminação que sustentam o comércio internacional. Ele discrimina produtos semelhantes (*like products*) com base no Estado de origem, pode tratar produtos importados de maneira diferente dos produtos nacionais e impor restrições quantitativas que violem as regras da própria OMC. Um dos grandes problemas de tais medidas comerciais previstas em acordos ambientais, portanto, é o fato de que, para serem eficientes, elas devem discriminar. A própria OMC já expressou que algumas medidas restritivas ao comércio são um importante instrumento de política ambiental, mas para serem compatíveis com as regras do sistema multilateral do comércio, elas devem respeitar o princípio da não-discriminação¹⁷⁶.

A situação número (viii), por seu turno, é geralmente apontada como não conflituosa. Para Gertler, por exemplo, nos casos em que a medida seja aplicada entre Estados que sejam simultaneamente partes de uma CAM e Membros da OMC, considera-se que cada Membro derogou (*waived*) seus direitos e obrigações previstos no Acordo da OMC, mas somente na medida da incompatibilidade com a CAM. Dependendo da intenção das partes, esta interpretação está de acordo com os Artigos 30 e 41 da CVDT, que possibilita a modificação dos termos de um tratado, pela conclusão de um tratado subsequente entre as mesmas partes¹⁷⁷.

A opinião acima é corroborada por Mavroidis, para quem a maneira mais apropriada de facilitar a relação entre as comunidades do comércio e do meio ambiente é interpretar os dois corpos normativos internacionais segundo a CVDT. Para o autor, além da desnecessidade de renegociar o Artigo XX do GATT (e, claro, um novo Artigo XIV para o GATS), toda a discussão sobre a legitimação democrática dos organismos internacionais seria evitada. Todos os organismos da OMC abrirão suas portas para as CAMs negociadas e concluídas segundo as regras de direito internacional. A OMC não estaria, pois, criando direito, mas aceitando o direito criado em outros fóruns, pelos respectivos representantes nacionais¹⁷⁸.

Alguns elementos, porém, devem ser levados em consideração quanto à situação número (viii). A própria OMC já sugeriu que "existe uma visão, amplamente defendida, segundo a qual é improvável que medidas tomadas segundo um acordo ambiental se tornem um problema para OMC, quando os Estados envolvidos tenham assinado o acordo

¹⁷⁶ WTO, **Trading into the future**, p. 47. Segundo este documento: "*There is also a widely held view that actions taken under an environmental agreement are unlikely to become a problem in the WTO if the countries concerned have signed the environmental agreement, although the question is not settled completely. The Trade and Environment Committee is more concerned about what happens when one country invokes an environmental agreement to take action against another country that has not signed the environment agreement*" (id. *ibid.*).

¹⁷⁷ Gertler, WTO dispute settlement: the environment dimension, p. 122.

¹⁷⁸ Mavroidis, *op. cit.*, p. 77-78.

ambiental"¹⁷⁹. Esta conclusão baseia-se no fato de que dois Estados que assinaram um acordo ambiental estão predispostos a não questionar medidas restritivas ao comércio previstas no próprio acordo. O que não se leva em consideração, todavia, é que muitas vezes não se questiona a medida em si (que equivale a apenas um dos testes consoante o Artigo XX do GATT), mas a maneira como ela é aplicada. Isto significa que, mesmo sendo uma medida comercial especificamente prevista em uma CAM, determinado Estado (parte na CAM e Membro da OMC) pode considerá-la arbitrária ou injustificadamente discriminatória e pedir que um painel da OMC assim a declare.

Deste modo, existe também na situação (viii) um espaço para o surgimento de conflitos entre CAMs e as regras da OMC. Como ambos são instrumentos não hierarquizados de direito internacional público, aplicar-se-ia o artigo 30 da CVDT, que estabelece que entre partes de dois tratados sobre a mesma matéria (restrições ao comércio, *v.g.*), o último prevalece a menos que expressamente se estabeleça o contrário¹⁸⁰.

O conflito entre dois tratados sucessivos no tempo, que regulem a mesma matéria, segundo Barral, estão, em princípio, vinculados à existência ou não de identidades entre as partes. Nos casos em que dois Estados forem partes de dois tratados sucessivos no tempo, aplica-se o princípio *lex posterior derogat priori*. Na circunstância em que um Estado seja parte em dois tratados e outro Estado seja parte em apenas um, as obrigações recíprocas serão regidas pelas normas em que ambos os Estados sejam partes. Finalmente, há ainda a possibilidade de que determinado tratado entre os Estados A e B seja incompatível com o tratado entre B e C, caso em que se deve invocar a responsabilidade do Estado B por celebrar e fazer cumprir um tratado cujas disposições não sejam compatíveis com as obrigações contraídas com outros Estados¹⁸¹.

O critério temporal, entretanto, pode não ser o mais adequado para determinar a relação entre os dois corpos normativos em questão. Em primeiro lugar, sua função é a de estabelecer qual dos dois tratados está em vigor, importando, desta forma, na revogação de um ou outro texto normativo. Quase todas as CAMs, muitas delas celebradas após a Conferência de Estocolmo (1972) revogariam as regras do GATT 1947. Mas existe ainda interpretação oposta: a de que a Declaração de Marraqueche, ao incorporar, em 1994, uma série de acordos em torno da OMC – entre eles o próprio GATT 1994 – tornou-os mais atuais que as CAMs anteriores a 1994. Em segundo lugar, a adesão tardia de um Estado à OMC –

¹⁷⁹ WTO, **trading into the future**, p. 47.

¹⁸⁰ A Convenção sobre Diversidade Biológica, por exemplo, prevê uma cláusula por meio da qual as obrigações ali previstas não prejudicarão os direitos dos Membros da OMC.

como a China, por exemplo, faria com que, em relação a este Estado o Acordo da OMC prevalecesse como a norma mais recente. Para China, que somente se submeteu às regras da OMC no ano de 2001, todas as CAMs seriam anteriores às regras da OMC e sucumbiriam com base no princípio *lex posterior derogat priori*. Como se pode perceber, é mais pertinente a busca de uma interpretação por meio da qual as regras consubstanciadas em CAMs e na OMC fossem compatíveis e não reciprocamente excludentes.

Não há nenhuma garantia, entretanto, que o OSC da OMC usará o critério de solução de antinomia descrito acima. Assim, uma medida ambiental específica, tomada de acordo com uma obrigação específica assumida em uma CAM, pode ser levada ao OSC da OMC, quando será submetida aos mesmos testes aos quais medidas ambientais se submeteram e falharam¹⁸². Este é talvez um dos argumentos mais fortes a favor de algum esclarecimento da relação entre os dois corpos normativos internacionais: evitar a impopularidade de uma decisão que julgar a incompatibilidade de uma CAM em relação à OMC.

É importante mencionar, ainda, que a simulação acima é um modelo extremamente simplificado. Basta imaginar que a Declaração Ministerial de Doha expressamente declarou, no parágrafo 31(i), que o mandato do CTE envolve o estudo da relação entre as regras existentes da OMC e "obrigações comerciais específicas" determinadas em CAMs. Isto denuncia, o que já foi objeto de recente proposta da Argentina (TN/TE/W/2) e da Austrália (TN/TE/W/7), que o exame da relação de compatibilidade/incompatibilidade deve ser feita acordo por acordo, medida por medida, entre todas as partes de CAMs e os Membros da OMC.

3.3.2. Obrigações comerciais específicas e não-específicas

Em princípio, quaisquer medidas ambientais restritivas ao comércio internacional podem ser julgadas incompatíveis com o regime GATT/OMC. Isto significa que, no estágio atual das discussões não existe um consenso claro sobre a relação compatibilidade-incompatibilidade entre os dois sistemas e, desta forma, qualquer medida, tomada consoante obrigações assumidas em uma CAM, pode ser reprovada em um dos testes aplicados pelo OSC da OMC. Muitos indicativos existem de que as medidas seriam consideradas injustificadamente discriminatórias ou arbitrárias entre Estados em que as mesmas condições

¹⁸¹ Barral, Efeitos, duração e interpretação dos tratados, p. 15.

¹⁸² Sobre os testes aplicados pelo OSC da OMC, ver Capítulo 2, item 2.1.4. As Exceções Gerais do Artigo XX (quadro 5).

prevaleçam. Este caráter discriminatório fica ainda mais evidente, nos casos de vedação do comércio com terceiros Estados em relação à CAM e que sejam membros da OMC.

Estudo recente do CTE divulgou os principais dispositivos contidos em CAMs que podem entrar em conflito com as regras da OMC¹⁸³. Trata-se de um documento detalhado sobre medidas comerciais em quatorze convenções internacionais, contendo mais de 60 páginas. Abaixo, segue um quadro simplificado e ilustrativo dos principais dispositivos restritivos ao comércio contidos nas CAMs descritas no Capítulo 1.

Quadro 11 - Obrigações comerciais específicas segundo CAMs selecionadas

	Restrições ao comércio		
	Restrições não-parte	Licenças Proibições	Notificações Consentimento Prévio
CITES	Artigo X	Artigo III (2) a (5) Artigo IV (2) a (7) Artigo V (2) a (4) Artigo VI (1) a (7)	Artigo III (2) a (5) Artigo IV (2) a (7) Artigo V (2) a (4) Artigo VI (1) a (7)
Protocolo de Montreal	Artigo 4 (1) a (10) Anexo III, Artigo 1(L), (N), (Q)	Artigo 4 (1) a (10) Anexo III, Artigo 1(L), (N), (Q)	Artigo 5(4), (6), (7)
Convenção da Basileia	Artigos 4(5), 7	Artigos 6(1) a 6(11)	Artigos 6(1) a (11)
Convenção sobre a Diversidade Biológica	-	-	-
Modificação do Clima (FCCC)	-	-	-
Convenção de Roterdã (PIC)	-	Artigo 5 (1) a (6) Artigo 6 (1) a (5)	Artigo 5 (1) a (6) Artigo 6 (1) a (5) Artigo 10 (9) (a) e (b) Artigo 11 (1) e (2) Artigo 12 (1) a (5)
Protocolo de Cartagena sobre Biosegurança	Artigo 3 (k) Artigo 24 (1) e (2)	Artigo 8 (1) e (2) Artigo 9 (1) e (2)	Artigo 8 (1) e (2) Artigo 9 (1) e (2) Anexo 1 (a) a (o) Anexo 2 (a) a (k)

O CTE já reconheceu que medidas comerciais baseadas em regras especialmente negociadas, podem ser necessárias em certos casos para alcançar os objetivos ambientais de uma CAM, principalmente na situação em que o comércio esteja diretamente ligado ao problema ambiental a ser resolvido. O Consenso de Cingapura declarou expressamente que

¹⁸³ Para uma análise detalhada, remete-se o leitor ao documento WT/CTE/W/160/Rev.1 (14 June 2001 - Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected MEAs).

restrições ao comércio não são o instrumento de política mais efetivo para serem usados em CAMs, mas podem, em certos casos, ter um papel essencial.

O foco das discussões no CTE se mantém na diferenciação entre medidas especificamente previstas em CAMs e medidas que, embora não previstas expressamente no texto da Convenção, sejam tomadas para cumprir seus objetivos. Esta diferenciação entre obrigações específicas e não-específicas surgiu a partir de um estudo da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que classificou obrigações comerciais em quatro categorias¹⁸⁴:

- (i) obrigações expressamente contidas em CAMs: para seu cumprimento, Estados adotam medidas comerciais especificamente previstas;
- (ii) autorizações contidas em CAMs: em certas circunstâncias, uma CAM pode autorizar uma medida comercial às vezes mais rigorosa que aquelas expressamente ordenadas pelo seu texto;
- (iii) medidas comerciais relacionadas à CAM: apesar de a medida estar relacionada ao objetivo da CAM, ela é discricionária, ou seja, nem é obrigatória nem recomendada;
- (iv) medidas comerciais adotadas de acordo com a lei nacional: medidas tomadas por um Estado isoladamente, de acordo com regras nacionais sem qualquer relação com uma CAM.

A preocupação, como se perceberá na análise das propostas efetuadas pelos Membros da OMC, permanece em relação à arbitrariedade na eleição dos meios adequados para a solução dos problemas ambientais. Medidas comerciais expressamente previstas (ou ordenadas) gozariam dos benefícios de serem negociadas em fóruns abertos, nos quais distorções (como o protecionismo ou a discriminação) podem ser previamente evitadas. Medidas tomadas de acordo com o arbítrio do Estado signatário da CAM, embora realize o objetivo ambiental, pode esconder objetivos escusos, como, *v.g.*, a proteção de produtores nacionais.

3.4. Propostas apresentadas no âmbito da OMC

A OMC constrói suas regras e determina seus objetivos a partir de rodadas de negociação. Quaisquer das soluções apontadas para os conflitos potenciais entre CAMs e as

¹⁸⁴ WT/TN/TE/S/1. Ver adiante seção 3.4.2.(e), proposta da Coréia.

regras da OMC terão de se submeter às mesmas regras de formação de consenso tratadas no Capítulo anterior. O sistema que rege o comércio multilateral construiu-se em quase meio século de avanços e retrocessos, marcados por inúmeras e complicadas negociações internacionais. No próximo item, mostrar-se-ão, em um primeiro momento, a síntese das propostas formuladas na OMC. Posteriormente tais propostas serão apresentadas de acordo com os respectivos Membros que as formularam¹⁸⁵.

3.4.1. Soluções apontadas

As propostas efetuadas no âmbito da OMC podem ser agrupadas em onze categorias, adiante especificadas¹⁸⁶:

(a) Manutenção do *status quo*

Consiste na visão de que as regras da OMC não precisam ser mudadas para acomodar medidas comerciais aplicadas segundo CAMs. As regras atuais, assim, são mais que suficientes para que medidas comerciais previstas em CAMs e restritivas ao comércio internacional sejam adotadas de uma maneira compatível com o sistema multilateral do comércio. Em qualquer circunstância, o OSC seria mais que capaz de lidar com disputas relacionadas a CAMs, caso elas venham a surgir no futuro.

(b) Emenda do Artigo XX do GATT

Esta proposta tem duas posições centrais. A primeira consiste incluir no Artigo XX, das Exceções Gerais ao GATT, medidas comerciais tomadas segundo regras específicas de CAMs. A segunda, mais ampla, consiste em não só incluir no escopo do Artigo XX a previsão expressa da adoção de medidas multilaterais ambientais restritivas ao comércio internacional, mas de outras medidas necessárias à proteção do meio ambiente mais genericamente. Em ambos os casos, a sugestão é de se construir um entendimento sobre o Artigo XX que possibilite, em determinadas circunstâncias, respeitados certos critérios previamente

¹⁸⁵ Todas estas propostas se encontram disponíveis no *site* da OMC e deve-se registrar que elas vêm sendo discutidas em seminários e encontros organizados pelo CTE. Neste sentido, foram de grande valia os documentos formulados pelo próprio Comitê e que, de igual maneira, encontram-se disponíveis pela *internet*.

determinados, que um painel analise uma medida comercial dispensando o teste da necessidade da medida, ou seja, analisando sua compatibilidade com o sistema multilateral do comércio apenas segundo os requisitos do *caput* do Artigo XX.

(c) Concessão de waivers com a construção de diretrizes não-obrigatórias

Consiste no reconhecimento de que regras específicas de CAMs, analisadas caso a caso, sejam consideradas como excepcionais, e por isso, especialmente autorizadas por meio da concessão de *waivers* anuais. Não obstante, um conjunto de diretrizes poderia determinar que critérios seriam observados para a concessão de *waivers* nestas circunstâncias. Dentro da sistemática do *waiver*, medidas ambientais restritivas ao comércio internacional seriam autorizadas por intervalos de tempo certo e, destarte, precisariam ser renovadas periodicamente. Ainda assim, não se exclui a possibilidade de que medidas ambientais, beneficiadas com o *waiver*, sejam levadas ao OSC da OMC.

(d) Estabelecimento de uma disciplina diferenciada

A determinação de uma disciplina jurídica especial para medidas comerciais aplicadas segundo CAMs tem duas diretrizes concomitantes: (i) que elas sejam expressamente previstas por um tratado multilateral; (ii) que elas não sejam dirigidas por partes contra não-partes no tratado. Assim, medidas comerciais aplicadas entre partes na CAM e que preencham certos requisitos seriam qualificadas para uma codificação em um lapso de tempo determinado. Requisitos seriam menos rígidos para medidas comerciais especificamente ordenadas por uma CAM que para aquelas simplesmente autorizadas pelo tratado. A acomodação de medidas contra não-partes é geralmente considerada prematura.

(e) Criação de uma cláusula de coerência

A introdução de uma cláusula de coerência tem como objetivo determinar que, em caso de conflito, o painel somente examinaria se a medida foi aplicada de maneira a constituir uma discriminação arbitrária ou injustificada, entre Estados em que as mesmas condições

¹⁸⁶ WT/TN/TE/S/1, p. 2-3. Como o próprio documento explica, muitos Membros fizeram propostas que contêm elementos de mais de uma das categorias apresentadas neste item. Todos os conceitos necessários ao entendimento destas propostas encontram-se elaborados no Capítulo 2, item 2.1.

prevaleçam ou com vistas a conseguir uma vantagem comercial. Neste caso, não se examinaria a legitimidade dos objetivos da medida ambiental, nem a necessidade da medida. Seria estabelecida uma lista dos CAMs beneficiados pela cláusula de coerência.

(f) Criação de uma abordagem a partir de princípios ou critérios

Compõe-se do desenvolvimento de princípios, que ajudariam painéis da OMC na avaliação de medidas comerciais em CAMs, e de critérios, cuja missão seria a de assistir a negociadores ambientais na contemplação de medidas comerciais adotadas para a proteção do meio ambiente. O painel da OMC testaria CAMs e suas respectivas medidas comerciais de acordo com os princípios e estaria autorizado a verificar se negociadores fizeram considerações explícitas sobre os critérios elaborados no sistema multilateral de comércio.

(g) Reversão do ônus da prova estabelecido no Artigo XX e desenvolvimento de um código de boa conduta

Trata-se de possibilitar a inversão do ônus da prova de acordo com o Artigo XX para acomodar medidas comerciais especificamente decretadas em CAMs. No presente, o ônus da prova recai sobre o Membro da OMC que invocar o Artigo XX para a defesa da necessidade de uma exceção. A reversão criaria uma espécie de presunção de legalidade da medida comercial ordenada por uma CAM, de forma que o ônus da prova recairia sobre o Estado que reclamasse da aplicação da medida. Propõe-se, paralelamente, uma espécie de código de boa conduta, construído para a aplicação de medidas comerciais em CAMs e desenvolvido conjuntamente pela OMC, pelo PNUMA e pelo Secretariado das CAMs, com o intuito de contribuir para a relação harmônica entre as CAMs e a OMC, evitando conflitos potenciais.

(h) Desenvolvimento de diretrizes interpretativas não-obrigatórias

Trata-se do desenvolvimento de diretrizes pela OMC, para que sejam usadas como referência na negociação de CAMs futuras e que ajudem a avaliar a compatibilidade de medidas comerciais adotadas em CAMs com as regras da OMC. Seriam incluídos no conjunto de diretrizes, critérios processuais e materiais, a que tanto as CAMs quanto as medidas comerciais nelas adotadas teriam de obedecer para que fossem considerados compatíveis com as regras dos sistema multilateral do comércio. As decisões tomadas nas CAMs, mesmo sobre

seus objetivos ambientais, somente seriam levadas em consideração se, tanto o acordo quanto a utilização de suas medidas comerciais se amoldassem aos critérios estabelecidos na OMC.

(i) Criação de um entendimento prévio

Consiste no desenvolvimento de um entendimento prévio expresso, a ser aplicado para todos os acordos que compõem a OMC, sobre um tratamento diferenciado para medidas comerciais previstas em uma CAM. Este entendimento levaria em consideração alguns critérios, tais como se a medida comercial foi especificamente ordenada por uma CAM ou se somente aplicada por partes contra não-partes. Critérios processuais assegurariam que medidas comerciais acomodadas seriam aplicadas, num contexto de cooperação, por meio de acordos internacionais. Critérios substantivos assegurariam que medidas comerciais tomadas com propósitos ambientais não seriam desnecessariamente restritivas ao comércio.

(j) Criação de um mecanismo de consulta voluntária

Segundo esta proposta, os Estados que desejem ou precisem aplicar medidas comerciais conforme CAMs contariam com um processo de consulta, que teria o objetivo de assisti-los na identificação dos melhores instrumentos de política ambiental (*first-best options*), principalmente aqueles direcionados à fonte do problema ambiental. O mecanismo de consulta voluntária (MCV) minimizaria o conflito entre as partes sobre políticas de comércio e meio ambiente, enquanto evitaria resultados que fossem ineficientes, tanto do ponto de vista ambiental quanto do econômico. Os Membros da OMC considerariam a adoção de MCVs em novas CAMs e, ainda, a utilização de mecanismos da consulta antes da aplicação de qualquer medida ambiental (caso em que deixaria de ser voluntário, obviamente).

(l) Promoção de suportabilidade e deferência mútuas

A adoção de uma decisão interpretativa teria como objetivo esclarecer que tanto o regime ambiental multilateral quanto o econômico deveriam centrar suas atenções em suas áreas de competência, mas mostrando deferência recíproca. Uma medida comercial adotada em uma CAM deveria ser beneficiada com a presunção de conformidade às regras da OMC,

tornando dispensável o teste da necessidade para a medida protetora do meio ambiente. Mas a implementação de tal medida deveria permanecer sujeita a exigências da OMC, ou seja, não poderia se constituir em um meio de discriminação arbitrária ou injustificada ou em uma restrição dissimulada ao comércio internacional. Esta relação de deferência recíproca demandaria a elaboração de uma lista de critérios e de CAMs beneficiadas com a presunção citada.

3.4.2. Membros proponentes

O CTE vem organizando diversos documentos com as propostas efetivadas sobre o tema Convenções Ambientais Multilaterais¹⁸⁷. É importante ressaltar, porém, que a maioria das propostas antecede a Declaração Ministerial de Doha, porque, como a análise e discussões mais aprofundadas frustraram-se com o fracasso do Encontro Ministerial em Seattle, mantiveram-se os termos das discussões anteriores ao encontro. Desta forma, somente Austrália, Argentina, Suíça e a Comunidade Européia fizeram novos encaminhamentos após novembro de 2001, o que provavelmente indicará uma nova delimitação das discussões sobre os termos do novo mandato¹⁸⁸.

(a) Egito

<i>Documento</i>	<i>Proposta</i>
Non-Paper 23 jul 1996	Status quo e Waivers. A definição de uma CAM deve: (i) enfatizar um critério de universalidade e distinguir entre acordos internacionais negociados sob a égide das Nações Unidas, de acordos regionais ou plurilaterais; (ii) abordar como emendas em CAMs com implicações comerciais serão tratadas; (iii) considerar impactos domésticos e internacionais de regras comerciais introduzidas em CAMs com propósitos ambientais. Deve-se distinguir medidas tomadas consoante obrigações previstas em CAMs, que devem ser diferenciadas daqueles explicitamente ou especificamente mencionadas no tratado. O Artigo XX cobre suficientemente medidas comerciais contidas em CAMs. Um resultado ótimo seria a manutenção do <i>status quo</i> , combinado com o <i>waiver ex post</i> .

(b) Comunidade Européia

¹⁸⁷ TN/TE/INF/1. No mesmo sentido: WT/CTE/INF/4, WT/CTE/INF/2, WT/CTE/INF/3.

¹⁸⁸ WT/TN/TE/S/1. As expressões *paper* e *non-paper* servem para indicar respectivamente, documentos formais endereçados ao CTE e propostas extraídas de atas de reuniões ou seções do mesmo comitê. Todos os documentos usados nesta seção estão disponíveis e podem ser consultados pela *internet*.

<i>Documento</i>	<i>Proposta</i>
Non-Paper 19 fev 1996	<p>Emenda do Artigo XX das Exceções Gerais</p> <p>(1) Adição de um novo parágrafo (k), com a seguinte redação: "tomadas segundo regras comerciais específicas de uma CAM, submetidas a um 'Entendimento sobre a Relação entre Medidas Comerciais Tomadas de Acordo com CAMs e as regras da OMC'"¹⁸⁹.</p> <p>Os elementos gerais desse entendimento seriam:</p> <p>(i) uma CAM é um instrumento internacional escrito adotado em conformidade com o direito costumeiro internacional assim codificado pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, criando obrigações entre Partes e direcionado à solução de problemas ambientais que demandam ação em nível internacional;</p> <p>(ii) que, atendidas as exigências do caput do Artigo XX, medidas tomadas de acordo com regras comerciais específicas de uma CAM devem ser presumidamente necessárias para a realização de objetivos ambientais da CAM, desde que esta CAM seja: (a) aberta à participação de todas as partes preocupadas com os objetivos ambientais do acordo; (b) reflita, por meio da participação adequada, os interesses das partes afetadas, incluídas as partes com relevantes interesses comerciais e econômicos.</p> <p>(iii) que as CAMs deveriam informar a OMC sobre as medidas comerciais que elas contemplem. Tais medidas deveriam se submeter às exigências de transparência da OMC.</p> <p>(iv) ocorrendo uma disputa, o painel deverá determinar se a CAM satisfaz ou não o critério estabelecido neste entendimento.</p> <p>(v) o painel deveria fazer uso do Artigo 13 do Entendimento sobre Solução de Controvérsias, que permite a consulta a expertos externos e, se necessário, aos Secretariados das CAMs.</p> <p>(2) Emenda do parágrafo (b) do Artigo XX. Esta opção, mais ampla que a primeira, trataria não só das regras de CAMs e da OMC, mas a relação entre o sistema multilateral do comércio e medidas comerciais tomadas com objetivos ambientais. O objetivo da emenda não seria o de alargar o escopo do Artigo XX para cobrir medidas ambientais unilaterais, que se submeteriam a todos os testes previstos nas Exceções Gerais. O parágrafo (b) teria a seguinte redação: "Necessária à proteção da vida ou da saúde humana, animal ou vegetal; e as medidas tomadas segundo provisões específicas de uma Convenção Ambiental Multilateral de acordo com as regras do 'Entendimento sobre a Relação entre Medidas Comerciais Tomadas de Acordo com CAMs e as regras da OMC'"¹⁹⁰.</p> <p>Os elementos do entendimento, expostos acima, conteria:</p> <p>(i) o parágrafo (b) conteria a expressão "necessária à proteção do meio ambiente", para que a palavra "meio ambiente" passasse a constar expressamente nas Exceções Gerais.</p> <p>(ii) em caso de conflito, o painel verificaria se a CAM atende aos critérios do "entendimento" e que, atendidas as exigências do caput do Artigo XX, tomadas de acordo com regras comerciais específicas de uma CAM, deveriam ser presumidamente necessárias à proteção do meio ambiente.</p>
WT/CTE/W/170 19 out 2000	<p>Uma CAM é um instrumento vinculativo que protege o meio ambiente, aberta a todos os países preocupados, e importante para a realização dos objetivos estabelecidos no caput do Artigo XX do GATT e subparágrafos (b) e (g). Para que se evitem lacunas, acordos</p>

¹⁸⁹ No original: "taken pursuant to specific trade provisions of an MEA complying with the 'Understanding on the Relationship between Trade Measures taken Pursuant to MEAs and WTO Rules'" (WT/TN/TE/S/1, p. 6).

¹⁹⁰ No original: "necessary to protect human, animal, plant life or health or the environment; and measures taken pursuant to specific provisions of Multilateral Environmental Agreements complying with the provisions of the 'Understanding on the Relationship between measures taken pursuant to MEAs and WTO Rules'" (WT/TN/TE/S/1, p. 6).

	<p>regionais relevantes, como acordos regionais sobre pescados, devem ser cobertos pelo termo multilateral.</p> <p><u>Consenso sobre princípios básicos referentes às regras da OMC e de CAMs:</u> (i) a OMC e CAMs devem ser mutuamente sustentáveis; (ii) a melhor maneira de resolver problemas ambientais internacionais é através de mecanismos multilaterais; (iii) políticas ambientais multilaterais devem ser feitas em CAMs e não na OMC; (iv) conflitos entre partes na CAM devem ser resolvidos na CAM; (v) as regras da OMC não devem ser interpretadas em total isolamento de outros corpos de direito internacional, incluídas as CAMs.</p> <p><u>Esclarecimento de que CAMs não estão subordinadas às regras da OMC:</u> é necessário confirmar que a OMC e CAMs são corpos iguais de direito internacional e que, conseqüentemente, um não está subordinado ao outro.</p> <p><u>Mecanismo de Acomodação de Medidas Comerciais Especificamente Previstas e Tomadas de Acordo com CAMs:</u> para acomodar medidas comerciais nestes termos, uma possibilidade seria reverter o ônus da prova segundo o Artigo XX do GATT. De acordo com esta proposta, um país que se opuser a uma medida comercial adotada por um parceiro comercial teria de provar que tal medida não obedece às condições do Artigo XX.</p> <p><u>Diálogo com os Secretariados das CAMs:</u> o diálogo com o Secretariado das CAMs, efetivado no CTE, é muito útil e deveria continuar para a prevenção de conflitos.</p> <p><u>Código de Boa Conduta:</u> um código de boa conduta, para o uso de medidas comerciais em uma CAM, pode ajudar a desenvolver uma relação de mútua suportabilidade entre CAMs e as regras da OMC e, ainda, prevenir conflitos potenciais. O Código necessitaria de ser desenvolvido conjuntamente e adotado pela OMC, pelos Secretariados de CAMs e pelo PNUMA.</p>
<p>TN/TE/W/1</p> <p>21 Mar 2002</p>	<p>A União Européia acredita que o Sistema do Comércio Multilateral tem um papel fundamental na realização do desenvolvimento sustentável. Com base no parágrafo 31 da Declaração Ministerial de Doha, os Membros da OMC estabeleceram um mandato claro de negociações sobre as regras da OMC e CAMs.</p> <p><u>Definição de uma CAM:</u> a União Européia (UE) considera uma CAM como um instrumento legalmente obrigatório entre, pelo menos, três partes e que seja aberto a todos os países preocupados no momento do começo das negociações. No contexto da OMC, uma CAM deveria ser relevante aos objetivos estabelecidos nos sub-parágrafos (b) e (g) do Artigo XX. Para se evitar lacuna, acordos regionais importantes, como organizações pesqueiras, deveriam ser incluídos, desde que países fora da região não sejam impedidos de participar.</p> <p><u>Benefícios de um esclarecimento.</u> É importante que a relação entre as regras da OMC e medidas comerciais segundo CAMs seja o resultado de um consenso político construído no processo de negociação, e não o resultado da imposição do OSC. A relação CAMs/OMC é uma questão de governabilidade internacional, relacionada ao funcionamento de organismos de direito internacional encarregados do comércio e do meio ambiente. De particular importância é o fato de que negociações tornariam o multilateralismo mais atraente que o unilateralismo, tornando medidas comerciais previstas em CAMs mais seguras e previsíveis que medidas unilaterais.</p> <p><u>Objetivos do <i>paper</i>.</u></p> <p>(a) <u>princípios que orientam a relação CAMs/OMC:</u> (i) CAMs são importantes e necessárias; (ii) políticas ambientais devem se realizadas no âmbito das CAMs, não da OMC; (iii) é desejável que negociadores ambientais, na escolha de instrumentos de política, observem as regras da OMC pertinentes; (iv) CAMs e a OMC são organismos iguais de direito internacional; (v) as regras da OMC não devem ser interpretados em um "isolamento clínico" das demais regras de direito internacional.</p>

	<p>(b) <u>definição de obrigações comerciais específicas</u>: com um propósito ilustrativo, a UE identificou algumas categorias de medidas que podem surgir de obrigações comerciais: (i) medidas comerciais explicitamente previstas e ordenadas pela CAM; (ii) medidas comerciais nem previstas, nem ordenadas expressamente, mas que são consequência de uma "<i>obligation de resultát</i>" da CAM. Ocorre quando a CAM prevê uma lista de medidas, cuja escolha fica a cargo da parte; (iii) medidas comerciais não identificadas na CAM, mas que as partes podem decidir adotar para cumprirem as obrigações assumidas; (iv) medidas comerciais não exigidas na CAM, mas que as partes podem adotar de acordo com o direito internacional.</p> <p>A UE aprova o trabalho realizado pelo CTE no documento WT/CTE/W/160/Rev.1 "<i>Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected MEAs</i>".</p> <p><u>Conclusões</u>: com o objetivo de buscar um diálogo construtivo sobre a relação CAMs/OMC, a UE acredita tal diálogo pode estar orientado pelos seguintes pontos: (i) Os Membros da OMC devem acordar sobre princípios que governam a relação entre as CAMs e a OMC; (ii) a partir destes princípios, obrigações comerciais específicas deveriam ser consideradas automaticamente em conformidade com as regras da OMC; (iii) o fato de que se está, no momento, considerando somente a aplicabilidade das regras da OMC entre partes da CAMs, não significa que CAMs não devam ser um elemento importante na interpretação do direito da OMC em disputas envolvendo não-partes.</p>
--	--

(c) Hong Kong

<i>Documento</i>	<i>Proposta</i>
Non-Paper 23 jul 1996	<p>Diretrizes e Waivers</p> <p>(1) <u>Um guia sobre os princípios do Acordo da OMC</u> deveria ser desenvolvido para o uso dos negociadores ambientais. O processo de comunicação entre CAMs e a OMC deveria ser melhorado através de encontros regulares entre seus secretariados.</p> <p>(2) <u>Construção de Diretrizes para a concessão de waivers</u>. Membros da OMC, partes em CAMs, deveriam requerer a concessão de <i>wavers</i> para medidas comerciais previstas em CAMs. Na concessão de <i>wavers</i>, dever-se-á considerar: (i) a CAM deve refletir um consenso genuinamente internacional (ii) os termos de negociação e participação devem ser abertos e equilibrados entre todas as partes interessadas (iii) a participação deve refletir os interesses das nações produtoras e consumidoras dos produtos cobertos pelo acordo; (iv) negociadores de CAMs devem notificar a OMC antes da negociação de um novo acordo e informá-la sobre o desenvolvimento das negociações; (v) deve-se obedecer à cabeça do Artigo XX; (vi) a concessão de <i>wavers</i> não pode prejudicar os direitos e obrigações dos Membros da OMC em relação ao mecanismo de solução de controvérsias.</p> <p>Medidas comerciais, especificamente ordenadas por CAMs, deveriam se sujeitar ao "teste da menor inconsistência em relação às regras da OMC"¹⁹¹, e medidas não ordenadas por uma CAM, mas tomadas de acordo com obrigações nela assumidas, deveriam se submeter a um critério mais rigoroso de necessidade, menor restrição ao comércio, efetividade e proporcionalidade. Os <i>wavers</i> deverão ser aprovados por mais de um ano, mas revistos anualmente de acordo com o Artigo XIV (4) do Acordo de Marraqueche.</p> <p>As diretrizes deverão ser aplicadas a todas as medidas previstas em CAMs, sendo indiferente se aplicadas a partes ou a não-partes.</p> <p>Mesmo que CAMs tenham seus mecanismos de solução de conflitos, os Membros da OMC</p>

¹⁹¹ Usou-se no original a expressão: "Trade measures specifically mandated in MEAs should be subject to the "least-inconsistency with WTO provisions" test [...]" (WT/TN/TE/S/1, p. 8).

	devem conservar seu direito de usar o OSC.
--	--

(d) Índia

Documento	Proposta
Non-Paper 23 jul 1996	<p><i>Status quo</i></p> <p>Só deve ser considerada como multilateral a convenção que: (i) seja negociada sob a égide das Nações Unidas ou uma de suas agências especializadas (como o PNUMA); (ii) cujos procedimentos estejam abertos à participação de todos os países; (iii) no qual países, pertencentes a regiões diferentes e em estágios de desenvolvimento econômico e social diferentes, tenham efetivamente participado; (iv) que permita a acessão de partes não-originais em termos equitativos.</p> <p>O foco em medidas comerciais não pode encorajar a dependência do acordo somente a tais medidas. Medidas positivas, como fluxos financeiros e assistência técnica e tecnológica devem ser considerados.</p> <p>Muitos fatores influenciam a confecção de CAMs e não se pode assumir, <i>a priori</i>, que medidas comerciais incorporadas em CAMs irão passar no teste da necessidade, efetividade, da menor restrição ao comércio e da proporcionalidade.</p> <p>As regras existentes na OMC são adequadas para lidar com medidas comerciais tomadas com objetivos ambientais previstos em CAMs. Medidas comerciais em futuras CAMs devem ser formuladas de acordo com as regras do GATT/OMC. O OSC é capaz de lidar com conflitos relacionados a CAMs e pode fazer uso de expertos externos.</p>

(e) Coréia

Documento	Proposta
Non-Paper 12 jun 1996	<p>Combinação de duas abordagens: previsibilidade <i>ex ante</i> e exame minucioso <i>ex post</i>.</p> <p>A OCDE classificou medidas comerciais em quatro categorias: (i) obrigações contidas em CAMs: autorizam medidas comerciais tomadas por Estados individuais, segundo obrigações assumidas em CAMs; (ii) autorizações contidas em CAMs: em certas circunstâncias uma CAM pode autorizar genericamente uma medida comercial, às vezes mais rigorosa que aquelas expressamente ordenadas pelo seu texto; (iii) medidas comerciais relacionadas à CAM (<i>MEA-related</i>): apesar de as medidas estarem relacionadas aos objetivos da CAM, elas são discricionárias, ao invés de obrigatórias ou recomendadas; (iv) Lei nacional: medidas comerciais tomadas por Estados individuais, baseadas em leis ou regulamentos nacionais sem qualquer previsão na CAM.</p> <p>Para a Coréia, medidas comerciais baseadas em obrigações previstas em CAMs são específicas, enquanto aquelas simplesmente autorizadas são não-específicas. As outras são unilaterais. Os Membros da OMC devem se comprometer em evitar medidas unilaterais. Para assegurar a transparência no uso de medidas comerciais: (i) Membros da OMC devem notificar o uso de medidas comerciais; (ii) deve haver cooperação entre os Secretariados de CAMs e da OMC.</p> <p>(1) <u>Codificação</u> (previsibilidade <i>ex ante</i>): consiste em permitir que medidas comerciais específicas estabelecidas em CAMs prevaleçam sobre as regras da OMC, na medida em que sejam incompatíveis entre si. A codificação pode ser usada entre partes da CAM. Medidas codificadas deveriam ter uma disciplina diferenciada, tanto substantiva quanto procedimental: (i) se nenhuma objeção surgisse no prazo de 90 dias, a medida notificada seria codificada. Qualquer Membro que se opusesse à medida entraria em um processo de consulta bilateral ou</p>

	<p>plurilateral com as partes. Não havendo consenso, a medida não seria codificada; (ii) medidas comerciais também teriam disciplinas diferenciadas. Medidas específicas entre partes de uma CAM estariam sujeitas a uma disciplina menos rigorosa, com a dispensa, por exemplo, do teste da necessidade. Medidas não-específicas entre partes na CAM, ao contrário, para se qualificarem para codificação, deveriam passar pelos testes da necessidade e da medida menos restritiva ao comércio (incluindo os exames de efetividade e de proporcionalidade).</p> <p>(2) <u>Acomodação</u> (exame minucioso <i>ex post</i>). Em circunstâncias excepcionais, medidas comerciais seriam testadas segundo os critérios de codificação, mesmo depois que uma disputa tivesse sido iniciada. Seria prematuro acomodar medidas comerciais aplicadas por partes contra não-partes em CAMs. Em tais casos, soluções deveriam ser encontradas pelo OSC ou por meio de <i>waivers</i>. Acomodação de medidas não-específicas não é desejável e os Membros devem mostrar um compromisso firme em não admitir medidas unilaterais.</p>
--	---

(f) Suíça

Documento	Proposta
Non-Paper 20 mai 1996	<p>Cooperação e Cláusula de Coerência</p> <p>(1) <u>Mecanismo de cooperação</u>. Dever-se-ia adotar "uma Decisão sobre Cooperação entre a OMC e as Instituições Relevantes das Convenções Ambientais Multilaterais com Medidas Comerciais", para munir o Diretor Geral da OMC com o mandato de cooperação com as CAMs. Isto seria aprovado pelo Conselho Geral ou pela Conferência Ministerial. Não seria necessário nenhuma emenda às regras da OMC. Os acordos de cooperação deveriam: (i) permitir que o Secretariado da OMC responda, por sua própria responsabilidade, a questionamentos de CAMs sobre informações factuais das regras relevantes da OMC e medidas comerciais em CAMs; (ii) convidar CAMs para informar a OMC sobre suas medidas comerciais; (iii) conceder o status de observador para aquelas CAMs que mantenham um acordo de cooperação com a OMC em termos recíprocos.</p> <p>(2) <u>Cláusula de Coerência</u>. Em caso de conflito entre as regras da OMC e obrigações específicas de uma CAM, uma cláusula de coerência estabeleceria que a OMC deveria limitar sua investigação à verificação de se a medida se constitui em uma discriminação arbitrária ou injustificada entre Estados em que as mesmas condições prevalecem. A legitimidade do objetivo ambiental ou a necessidade da medida não seriam examinadas.</p> <p>As CAMs que contenham obrigações comerciais e que tenham notificado o Diretor Geral da OMC pelos seus Depositários, poderão receber a aprovação do Conselho Geral baseada no Artigo IX.1 do Acordo de Marraqueche. Qualquer Membro da OMC tem o direito de propor ao Conselho Geral que remova uma CAM da lista.</p> <p>A cláusula de coerência deveria ser incluída em um "Entendimento sobre os Acordos no Anexo 1 do Acordo que estabelece a OMC, Relativo à Relação entre Provisões do Sistema Multilateral do Comércio e Medidas Comerciais Tomadas Segundo CAMs". A adoção deste entendimento constituir-se-ia em uma emenda dos Acordos listados no Anexo 1, e sua adoção precisaria, desta forma, ser decidida segundo as regras da emenda do Artigo X do Acordo de Marraqueche.</p>
WT/CTE/W/139 8 jun 2000	<p>Suportabilidade e Deferência Mútuas</p> <p>Uma decisão interpretativa deveria ser adotada para esclarecer que ambos os regimes, o ambiental e o comercial, dever-se-iam focar em suas áreas principais de competência, enquanto demonstrem respeito um pelo outro.</p>
WT/CTE/W/168 19 out 2000	<p>Avaliar se uma medida comercial é arbitrariamente discriminatória ou protecionista é de competência total da OMC, determinar a legitimidade de objetivos ambientais e a necessidade e proporcionalidade da medida para atender a estes objetivos deve remanescer na esfera de competência exclusiva da CAM.</p>

<p>TN/TE/W/16</p> <p>16 Nov 2002</p>	<p>Uma medida comercial prevista em uma CAM dever-se-ia beneficiar de uma presunção de conformidade com a OMC (e.g. dever-se-ia determinar a priori ser necessária para a proteção do meio ambiente). Mas a implementação desta medida deveria remanescer sujeita às exigências da OMC de que não se constitua em um meio discriminação arbitrária ou injustificada ou em uma restrição dissimulada ao comércio internacional.</p> <p>A deferência a CAMs poder-se-ia basear nos seguintes critérios: (i) ser aberta a todos os países; (ii) refletir um amplo suporte internacional, verificado por meio de sua composição atual e a precisão com a qual obrigações, que exijam ou autorizem o uso de medidas relacionadas ao comércio, sejam escolhidas.</p> <p>Decisão interpretativa</p> <p>Sugere que se retorne à discussão dos seguintes pontos: (i) organização das discussões; (ii) esclarecimento dos termos do mandato; (iii) os princípios fundamentais que governam a relação entre as regras da OMC e obrigações comerciais específicas previstas em uma CAM; (iv) a questão de qual deve ser o resultado da negociação.</p> <p>Também faz algumas observações preliminares, quais sejam:</p> <p>(1) <u>Organização das discussões</u>: segundo alguns Membros, as discussões dever-se-iam dividir em três fases, quais sejam: (a) identificar e esclarecer o significado dos diferentes termos do mandato de Doha; (b) buscar e propor soluções; (c) examinar as soluções propostas. A Suíça não concorda com esta divisão, porque o CTE pode continuar a investigação paralela dos princípios que regem as CAM e a OMC e das várias categorias de opções propostas antes da Declaração Ministerial de Doha. Isto porque é importante não se perder na análise dos termos do mandato, mas sim avançar na busca de soluções.</p> <p>(2) <u>Esclarecimento de certos termos do mandato</u>: concorda com outras delegações, para quem as categorias de "obrigações comerciais específicas e não-específicas" devem ser diferenciadas. A Suíça acredita que existem duas categorias que serão identificadas como "obrigações comerciais específicas": (a) medidas comerciais explicitamente estipuladas em CAM, como é o caso da CITES; (b) outras medidas que sejam relevantes e necessárias para alcançar os objetivos da CAM, o que incluiria diferentes categorias e medidas e políticas adotadas na perseguição de um objetivo específico da Convenção.</p> <p>(3) <u>Qual deveria ser o resultado na negociação?</u> Uma decisão interpretativa serviria para claramente indicar a relação entre os sistemas de proteção do meio ambiente e do comércio, governados pelos princípios gerais de não-hierarquia e mútua suportabilidade e deferência. Reforça, finalmente, que os Membros concordaram, em Doha, em realizar negociações sobre a relação entre CAMs e a OMC. Neste sentido, é importante encontrar uma solução negociada ao invés de deixar esta tarefa para o Corpo de Apelação.</p> <p>Princípios Fundamentais que Governam a Relação entre as CAMs e as Regras da OMC: (a) princípios gerais de não-hierarquia e suportabilidade e deferência mútuas; (b) presunção de conformidade com as regras da OMC; (c) reversão do ônus da prova.</p>
--------------------------------------	--

(g) Estados Unidos

Documento	Proposta
<p>Non-Paper</p> <p>11 set 1996</p>	<p>Estabelecimento de uma base (<i>framework</i>) para Ministros, incluindo, entre outros, os seguintes elementos:</p> <p>(i) As regras da OMC não devem impedir a habilidade de CAMs de alcançar seus objetivos ambientais;</p> <p>(ii) Enquanto medidas comerciais foram e continuarão sendo efetivas para a realização de</p>

	<p>objetivos ambientais, elas nem sempre serão necessárias e, por isso, devem ser usadas de maneira prudente;</p> <p>(iii) Se medidas comerciais só devem ser usadas quando necessárias, são os negociadores ambientais que estão em melhor condição de determinar esta necessidade;</p> <p>(iv) Quando medidas comerciais devam ser usadas em uma CAM e aplicadas entre partes, governos deverão levar em consideração como o uso de tais medidas se relaciona com as regras do Sistema Multilateral do Comércio;</p> <p>(v) Uma não-parte em uma CAM não deveria ser discriminada se ela adotar procedimentos equivalentes àqueles adotados pelas partes;</p> <p>(vi) Deve-se adotar melhor coordenação entre oficiais do comércio e do meio ambiente tanto entre em nível nacional quando internacional;</p> <p>(vii) As regras existentes na OMC já possibilitam amplamente que Membros adotem medidas para a proteção do meio ambiente, incluindo-se aquelas adotadas segundo CAMs;</p> <p>(viii) Como o OSC da OMC possibilita que painéis busquem informações e conselhos técnicos de qualquer indivíduo ou órgão que considere apropriado, esta consulta pode ser usada em disputas envolvendo CAMs;</p> <p>(ix) O Secretariado da OMC tem cooperado e deve continuar cooperando com os Secretariados das CAMs. Deve também continuar informando os Membros da OMC o desenvolvimento do tema em CAMs.</p>
--	---

(h) ASEAN

<i>Documento</i>	<i>Proposta</i>
WT/CTE/W/39 24 Jul 1996	<p>Waiver e Diretrizes não-obrigatórias¹⁹².</p> <p>A proposta se aplica a CAMs existentes e futuras. Medidas comerciais específicas em CAMs (entre partes ou não-partes) podem ser reconhecidas caso a caso como circunstâncias excepcionais que se qualifiquem para a concessão de <i>waivers</i>, de acordo com o Artigo IX do Acordo de Marraqueche. Os <i>waivers</i> poderiam ser revisados anualmente para determinar se as circunstâncias excepcionais que justificaram a medida ainda existem, e se seus termos e condições continuam respeitados. Esta abordagem exige também que se defina o que é uma CAM.</p> <p>Diretrizes, não-obrigatórias para a aplicação do <i>waiver</i>, determinariam a previsibilidade <i>ex ante</i> para negociadores de CAMs e estabeleceriam parâmetros que seriam considerados pelos painéis. De acordo com as diretrizes, medidas comerciais específicas que fossem discriminatórias seriam examinadas segundo os seguintes critérios: (i) necessidade; (ii) menor restrição ao comércio; (iii) efetividade; (iv) proporcionalidade; (v) o grau de evidência científica.</p> <p>Medidas comerciais não-específicas segundo CAMs e medidas comerciais unilaterais deveriam ser tratadas segundo as regras atuais (<i>status quo</i>). Como retorno pela abertura de uma "janela ambiental" para medidas comerciais específicas, "os Membros da OMC devem formalmente concordar em não fazer uso no futuro nem de medidas não-específicas de acordo com CAMs, nem de medidas comerciais unilaterais para proteger recursos ambientais fora de sua jurisdição". Deve-se preservar os direitos dos Membros da OMC de fazer uso do OSC mesmo no caso de concessão de <i>waivers</i>.</p>

¹⁹² ASEAN Significa Associação das Nações Asiáticas do Sudeste (do inglês Association of Southeast Asian Nations). Trata-se de um acordo de integração regional composto por Brunei Darussalam, Camboja, Indonésia, República Democrática do Lao, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnam.

(i) Canadá

<i>Documento</i>	<i>Proposta</i>
WT/CTE/M/10	<p>Princípios e Critérios</p> <p>A proposta consiste em auxiliar os painéis da OMC na avaliação de medidas comerciais em CAMs e negociadores de CAMs na contemplação do uso de medidas comerciais. Incluem-se: (i) princípios qualificadores de CAMs; e (ii) critérios para determinar a necessidade de regras comerciais em CAMs.</p> <p>Os princípios qualificadores de CAMs seriam: (i) estejam abertas a todos os países; (ii) reflitam um amplo suporte internacional; (iii) contenham a definição precisa daquelas regras que especificamente autorizem medidas comerciais; (iv) permitam o comércio com não-partes nas mesmas bases que com partes, quando Estados não-partes tomem medidas de proteção ambiental equivalentes; (v) negociadores tenham considerado explicitamente os critérios da OMC no uso de medidas comerciais.</p> <p>Estes critérios seriam: (i) medidas comerciais só devem ser escolhidas quando forem efetivas e quando outras medidas alternativas tenham sido consideradas não-efetivas no alcance dos objetivos ambientais; (ii) medidas comerciais não sejam mais restritivas ao comércio que o necessário para se atingir o objetivo ambiental; (iii) medidas comerciais não se constituam em discriminação injustificada ou arbitrária.</p>

(j) Chile

<i>Documento</i>	<i>Proposta</i>
WT/CTE/W/2 16 fev 1995	<p>A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar estabelece um importante precedente na transferência para a OMC de total competência em matérias relacionadas a subsídios e práticas restritivas ao comércio. Enquanto ao GATT/OMC não se conferiu competência nos aspectos ambientais da Convenção sobre Direito do Mar, ela tem competência na apreciação dos aspectos comerciais. Este aspecto ajuda a assegurar a convergência dos objetivos da CAM e da OMC, enquanto se salvaguarda as respectivas esferas de competência e prováveis problemas de invasão de jurisdição.</p>

(l) Japão

<i>Documento</i>	<i>Proposta</i>
WT/CTE/W/31, 30 Mai 1996	<p>Diretrizes Interpretativas Não-obrigatórias, Diálogo e Coordenação</p> <p><u>Diretrizes</u>: devem ser desenvolvidas como uma referência para futuros negociadores de CAMs e para ajudá-los a avaliar a compatibilidade de medidas comerciais de CAMs com as regras da OMC (à luz do Artigo XX do GATT). Este conjunto de critérios deveria ser incorporado em diretrizes abaixo determinadas:</p> <p>1.a. (i) uma CAM deve ser aberta a qualquer Estado que compartilhe o objetivo ambiental do acordo; (ii) uma CAM deve refletir, através da adequada participação, os interesses da maioria das partes afetadas, tais como as partes com interesses comerciais substanciais e os maiores produtores e consumidores atuais e potenciais dos materiais afetados; (iii) uma CAM deve especificamente ordenar o uso de medidas comerciais. Seu conteúdo e condições para aplicação devem ser transparentes e claramente definidos; (iv) as medidas comerciais tomadas de acordo com CAMs não deveriam se constituir em meios de discriminação arbitrária ou injustificada em países em que as mesmas condições</p>

	<p>prevaleçam ou em restrição dissimulada ao comércio internacional (Artigo XX).</p> <p>1.b. (i) uma CAM deve ter como seu objetivo ambiental a proteção de uma parte insubstituível do sistema natural da terra; (ii) a medida ambiental tomada segundo uma CAM para atingir seu objetivo ambiental deve estar baseada em evidência científica. Não devem existir alternativas mais efetivas ou menos restritivas ao comércio internacional; (iii) as medidas comerciais tomadas segundo uma CAM devem ser aplicadas de maneira a minimizar seu efeito restritivo ao comércio e somente quando não existam alternativas mais efetivas para alcançar o objetivo ambiental.</p> <p>2. Em relação a (1.b), decisões tomadas pelas partes em uma CAM deveriam ser levadas em consideração se o acordo obedece aos critérios do item (1.a).</p> <p>Melhoria do diálogo e da coordenação entre a OMC e as CAMs: o CTE deveria convidar os Secretariados das CAMs a informá-lo sobre suas medidas comerciais, e deveria ele mesmo expressar seu ponto de vista sobre medidas comerciais contempladas em CAMs, ou em emendas dos acordos existentes. O PNUMA poderia ser envolvido no diálogo.</p>
--	---

(m) Nova Zelândia

<i>Documento</i>	<i>Proposta</i>
WT/CTE/W/20 15 Fev 1996	<p>Entendimento</p> <p>Uma espécie de entendimento prévio seria aplicável em todo o Acordo da OMC, para permitir a acomodação de medidas comerciais com base em sua conformidade a critérios tanto substanciais quanto procedimentais. Critérios procedimentais assegurariam que medidas sejam tomadas no contexto de acordos internacionais de cooperação, entre Estados preocupados em contribuir para a solução do problema ambiental. Eles assegurariam que a CAM, de fato, reflete um consenso genuinamente internacional ao exigirem: (i) negociação e participação abertas em termos equitativos para todos os Estados interessados; (ii) participação ampla dos Estados interessados tanto em termos geográficos quanto de desenvolvimento; (iii) representação adequada das nações consumidoras e produtoras dos bens cobertos pelo acordo. Critérios substantivos, por sua vez, assegurariam que medidas necessárias para a proteção do meio ambiente não sejam desnecessariamente danosas ao comércio. Eles incluiriam efetividade, menor distorção/restrrição ao comércio e proporcionalidade.</p> <p><u>Medidas comerciais específicas entre partes de uma CAM</u> (que atendam aos critérios procedimentais) seriam codificadas para que prevalecessem sobre as regras da OMC, na extensão em que fossem incompatíveis (NAFTA, Artigo 104). Tais medidas poderiam também ser notificadas à OMC pelas partes. O OSC da OMC não poderia apreciar medidas notificadas e disputas poderiam ser resolvidas no âmbito do própria CAM. Para evitar interpretações desnecessárias, Membros precisariam definir claramente a natureza da medida acomodada, os produtos por ela cobertos e sua duração.</p> <p><u>Para medidas comerciais não-específicas entre partes de uma CAM</u> (que atendam aos critérios procedimentais), os princípios de direito internacional seriam aplicados, tais como o da especialidade. Elas seriam acomodadas se atendessem aos critérios substantivos, mediante um <i>waiver</i> ou de uma decisão do OSC. Medidas que se enquadrassem nesta categoria poderiam ser notificadas à OMC pelo Estado que tomou a medida. Se o Estado ao qual se impõe a medida aceitá-la, ambos seriam notificados pela OMC e os procedimentos para medidas específicas seriam aplicados.</p> <p><u>Medidas contra não-partes</u> só deveriam ser acomodadas quando especificamente ordenadas por uma CAM. O Membro que impuser a medida deveria notificá-la à OMC, com a possibilidade de notificação conjunta no caso de as partes afetadas aceitarem a medida. Neste caso, a regra de medidas específicas seria também aplicada. Medidas não-específicas contra não-partes seriam tratadas por meio de <i>waivers</i> ou de emenda da CAM</p>

	para autorizá-la expressamente.
	Para outros acordos ambientais bilaterais ou regionais (que lidem, por exemplo, com problemas transfronteiriços não-globais), a mesma abordagem poderia ser usada. Medidas unilaterais deveriam ser evitadas, ou <i>waivers</i> deveriam ser providenciados para elas. Sanções (medidas comerciais aplicadas sobre produtos não relacionados ao problema ambiental, incidentes sobre partes inadimplentes das obrigações ou sobre não-partes) poderiam ser tratadas através dos Artigos XXI (Exceções de Segurança) ou XIVbis (Exceções à regra da não-discriminação), ambos do GATT, que cobrem ações previstas na Carta das Nações Unidas.
WT/CTE/W/162	Mecanismo de Consulta e Diálogo
10 out 2000	É importante encorajar a escolha clara de regras futuras de CAMs, que sejam relacionadas ao comércio, bem como a criação de Mecanismos de Solução de Conflitos mais robustos em CAMs.
WT/CTE/W/180	
9 jan 2001	<p><u>Mecanismo de consulta voluntária</u>: é importante que se estabeleça uma consulta ao Estado/Estados em que as medidas comerciais serão aplicadas. Um processo de consulta poderia ajudar a possibilitar que os Estados envolvidos tenham a oportunidade de considerar uma variedade de instrumentos de políticas capazes de resolver o problema ambiental específico. Ele deveria ajudar na identificação da melhor opção política (<i>first-best options</i>), direcionadas à fonte do problema ambiental, considerando diferentes pontos de vista. O mecanismo minimizaria os conflitos entre partes sobre políticas de comércio e meio ambiente, enquanto evitaria resultados ineficientes do ponto de vista ambiental e econômico. Este mecanismo poderia ser amplamente usado, inclusive por não-partes em CAMs, e Membros considerariam a possibilidade da inclusão de MCVs em novas CAMs.</p> <p><u>Mecanismo Informal para Diálogo</u>: este mecanismo informal para discussão e diálogo sobre assuntos de comércio e meio ambiente poderia ser estabelecido e envolveria o PNUMA, a OMC, Secretariados de CAMs, Organizações Não-governamentais (ONGs) e o setor industrial. Este mecanismo possibilitaria que partes interessadas entendessem melhor os elos entre comércio e meio ambiente (incluída a relação entre a OMC e as CAMs), em um forum que não é um corpo de negociação. O objetivo principal seria o de elaborar políticas comerciais e ambientais mutuamente sustentáveis.</p>

(n) Argentina

Documento	Proposta
TN/TE/W/2 23 mai 2002	<p>A Declaração Ministerial de Doha não determinou negociações sobre a medidas comerciais para propósitos ambientais, inclusive as previstas em CAMs, e as regras da OMC. A Declaração expressa, em particular, que se deve investigar a relação entre as regras da OMC e obrigações comerciais específicas estabelecidas em CAMs. Isto significa que as negociações devem abordar apenas um aspecto concreto e específico da relação entre CAMs e o Acordo de Marraqueche.</p> <p>Os critérios para identificar a relação entre "obrigações comerciais específicas" em CAMs e as regras da OMC podem ser criados a partir da experiência dos Painéis e do Corpo de Apelação do OSC. A expressão "Convenções Ambientais Multilaterais" deveria cobrir somente as convenções que estejam atualmente em vigor, que tenham sido negociadas sob a égide das Nações Unidas, suas agências especializadas ou o PNUMA, que tenham certo grau de universalidade e abertura.</p> <p>Em caso de se optar por uma solução normativa para assegurar a submissão a medidas comerciais específicas, deve-se levar em consideração as implicações legais possíveis para Membros da OMC que sejam partes na CAM, uma vez que isto envolveria uma mudança radical no contexto normativo em que o acordo foi assinado e uma modificação na extensão e</p>

	no escopo das obrigações específicas previstas nas CAMs.
--	--

(o) Austrália

<i>Documento</i>	<i>Proposta</i>
TN/TE/W/7 07 jun 2002	<p>Na Seção Especial do CTE de 22 de março de 2002 a Austrália propôs que as discussões deveriam começar (a) identificando os CAMs e as obrigações comerciais específicas mais importantes; (b) examinando a natureza destas obrigações comerciais específicas; (c) identificando as regras relevantes da OMC que se apliquem ao caso.</p> <p>O <i>paper</i> visa a estabelecer uma abordagem procedimental para as negociações de acordo com o mandato estabelecido em Doha, dividida em três fases: (i) <u>fase um</u>: identificação das obrigações comerciais específicas em CAMs e as regras da OMC aplicáveis ao caso. Deve-se levar em consideração de que a discussão que vem sendo travada no CTE levou em consideração a existência de obrigações comerciais, que são diferentes de "obrigações comerciais específicas". Isto implicará inclusive, num reexame do documento "Matriz de Medidas Comerciais segundo CAMs" (WT/CTE/W/160/Rev.1), confeccionado pelo CTE; (ii) <u>fase dois</u>: uma vez identificadas as "obrigações comerciais específicas" e as regras da OMC, sessões especiais podem ser usadas para obter informações relevantes dos Membros da OMC e dos Secretariados das CAMs; (iii) <u>fase três</u>: envolveria a discussão de matérias levantadas nas fases um e dois, com foco nos resultados da negociação.</p> <p>As regras atuais da OMC já possibilitam a persecução de interesses públicos com a proteção do meio ambiente. Os Ministros e Membros da OMC devem proceder com cautela, portanto, em relação a estas negociações.</p>

3.5. O processo de negociação

Sjötedt define como característica de um processo de negociação multilateral o fato de ele conter múltiplas partes, assuntos e interesses. O processo de negociação, segundo o autor, pode ser descrito como a "gestão da complexidade". Embora modelos teóricos descrevam negociações bilaterais como uma seqüência de movimentos de competição e cooperação, em um jogo de habilidade, Sjötedt elucida que a complexidade da interação de comportamentos na negociação multilateral exclui esta perspectiva. Em negociações multilaterais, a ênfase deve ser colocada no processo, descrito como uma concepção analítica que pode ser empregada para caracterizar todos os padrões de interação em uma negociação, desde seu início até a sua conclusão¹⁹³.

O processo de negociação multilateral deve levar em consideração que os atores nem sempre têm interesses únicos e nem sempre agem racionalmente. Muitas vezes operam em atmosferas políticas distintas, em que os agentes encarregados de decisão podem sofrer a influência de distintos grupos de interesses, nacionais e internacionais. Existem, portanto,

¹⁹³ Sjötedt, Negotiation on trade and environment, p. 363.

inúmeros fatores-chave na determinação de um consenso em acordos multilaterais, que vão desde a existência (ou não) de um consenso científico sobre o assunto, o número de participantes, a existência de acordos prévios sobre assuntos similares, o fórum de negociações e os benefícios políticos ou os custos econômicos a curto prazo¹⁹⁴.

Este último aspecto é ressaltado por Björkbom, para quem um fator significativo em negociações ambientais é a presença de dois parâmetros temporais distintos. Apesar de modificações na qualidade do meio ambiente trazerem benefícios significantes a longo prazo, particularmente para gerações futuras, em curto prazo, porém, elas se situam em um cenário "perde-ganha", em que a distribuição de custos e benefícios variam de país para país. Por isso, uma questão fundamental em negociações ambientais [mesmo no âmbito da OMC] é o problema da justiça e da distribuição eqüitativa dos custos. Estados mais pobres defendem, por exemplo, que não devem comprometer seu desenvolvimento econômico para resolverem problemas ambientais, especialmente aqueles que foram causados pelos países mais ricos há muitos anos atrás¹⁹⁵.

Os estágios de um modelo de processo de negociação podem ser divididos em cinco. Trata-se da interação de funções que envolve a pré-negociação, o estabelecimento de uma agenda, a negociação dos métodos ou dos procedimentos, a barganha sobre detalhes e o acordo final. Tais estágios são descritos, de maneira breve, abaixo¹⁹⁶:

- (a) Pré-negociação: corresponde ao início de uma negociação. Neste estágio um amplo número de Estados se comprometem a começar uma negociação sobre um assunto particular ou um grupo de assuntos particulares. Geralmente termina com uma decisão conjunta de começar a negociação;
- (b) Estabelecimento de uma agenda: as partes envolvidas, no processo de negociação, tentam chegar a um acordo sobre quais assuntos serão negociados e sobre como estes tópicos serão descritos e especificados. Também são determinados os objetivos da negociação e um cronograma é estabelecido;
- (c) Estabelecimento de métodos ou procedimentos (formula): neste estágio o objetivo é especificar exatamente como os assuntos

¹⁹⁴ Para uma abordagem detalhada desses fatores, ver Hahn e Richards, op. cit., p. 433-440.

¹⁹⁵ Björkbom, *Negotiating the environment*, p. 54.

¹⁹⁶ Sjötedt, op. cit., p. 364.

deverão ser tratados para se alcançar um acordo conclusivo. Em algumas oportunidades, esta fase pode ser construída com a ajuda de modelos científicos;

- (d) Barganha sobre detalhes: geralmente representa a colocação em prática dos elementos traçados na fase anterior. As partes vão colocar na mesa suas propostas para atingir os interesses comuns;
- (e) Acordo final: é o ponto culminante do processo de negociação, uma vez que as partes se comprometem a aceitar o que foi acordado e colocado em um texto formal.

A Declaração Ministerial de Doha marcou, assim, o fim do estágio de pré-negociação. No parágrafo 31(i) da Declaração¹⁹⁷, os Membros da OMC expressamente concordaram em intensificar a suportabilidade mútua entre comércio e meio ambiente e negociar a relação entre as regras existentes da OMC e obrigações comerciais específicas previstas em CAMs. O texto oferece pelo menos três limitações explícitas às prováveis negociações futuras: (i) devem estar limitadas ao escopo de verificar a aplicabilidade das regras da OMC às partes da CAM em análise; (ii) não devem prejudicar os direitos de qualquer Membro da OMC que não seja parte na CAM em questão; (iii) devem ser compatíveis com a natureza aberta e não-discriminatória do sistema multilateral do comércio e não devem adicionar ou diminuir direitos e obrigações dos Membros segundo os acordos existentes na OMC, em particular o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; também não devem alterar o equilíbrio destes direitos e obrigações.

A Declaração de Doha prevê, finalmente, a possibilidade de o CTE se reportar à Conferência Ministerial, fazendo recomendações sobre ação futura, inclusive sobre se negociações serão ou não desejáveis. Este é um elemento a se notar, já que, em princípio, parece contraditório que os Membros concordem em negociar nos termos dos artigos 31 e 32, mas, ao mesmo tempo, reservem ao CTE a faculdade de opinar pela não-negociação, reportando-se à Conferência Ministerial.

Dois aspectos formais devem ser considerados no que pertine às propostas apresentadas. Em primeiro lugar, o número de Membros que efetivaram propostas (14) é praticamente insignificante frente ao total de Membros da OMC (144, atualmente). Muitos Estados em desenvolvimento sequer participaram das discussões no âmbito do CTE, o que

¹⁹⁷ WT/MIN(01)/DEC/1.

torna imprevisível a viabilidade de negociações futuras. Em segundo lugar, a maioria das propostas (com exceção de quatro: Comunidade Européia, Suíça, Argentina e Austrália) foram apresentadas antes da Declaração de Doha e existem indicativos de que elas podem estar defasadas segundo os atuais termos de negociação. Três propostas são bastante ilustrativas quanto a esta constatação (Suíça, Argentina e Austrália). O número elevado de soluções possíveis para conflitos potenciais (onze segundo o mais recente documento oficial do CTE sobre o assunto) deve ser analisado tendo em vista a possibilidade de mudanças, por causa das novas discussões sobre os termos do mandato pós-Doha.

Deve-se afirmar que as partes se encontram, segundo o modelo proposto por Sjötedt, no estágio ainda inicial do estabelecimento de uma agenda, sobretudo porque tentam chegar a um acordo sobre quais assuntos serão negociados e sobre como estes tópicos serão descritos e especificados. Ainda não se fala, por enquanto, no estabelecimento de um cronograma de negociação (existem apenas datas para realização de atividades genéricas do próprio CTE), o que é mais um aspecto revelador da prematuridade do processo de negociação.

CONCLUSÕES

Este trabalho teve como objetivos centrais, além de estabelecer uma visão integrada dos dois regimes internacionais (o ambiental e o comercial), identificar os conflitos potenciais entre obrigações comerciais contidas em CAMs e as regras da OMC; expôs-se, ao final, as prováveis soluções no âmbito do sistema multilateral do comércio. A abordagem consistiu, portanto, na exposição analítica e comparativa do pensamento de diversos autores, sistematizada em três capítulos.

As discussões sobre obrigações comerciais específicas contidas em CAMs e a inter-relação destas com as regras da OMC é um dos aspectos mais importantes da relação entre o comércio internacional e o meio ambiente. As convenções ambientais e os acordos comerciais, na verdade, são a representação internacional da consagração de objetivos bastante distintos. Tratam-se de regimes diferentes, que perseguem objetivos diferentes. Na persecução destes objetivos, é claro, utilizam instrumentos distintos.

As CAMs estudadas fazem uso, em geral, de instrumentos regulatórios (de comando e controle). A realização de uma política ambiental efetiva depende da adoção de medidas concretas e variadas, por meio da adoção de padrões direcionados a produtos e a processos de produção. Podem envolver sofisticados sistemas de permissões ou proibições de atividades, inclusive do comércio, pela exigência de licenças prévias (de importação ou exportação, *e.g.*) ou de certificações que comprovem que o produto ou a atividade atendem a certos critérios estabelecidos pela autoridade reguladora.

Porém, seja no plano nacional, quando perseguem objetivos exclusivamente internos, seja no plano internacional, em decorrência de obrigações assumidas em pactos ou convenções, os Estados não encerram a proteção do meio ambiente na definição de padrões ambientais. Normas ambientais têm reflexos econômicos significativos, porque, para se adequarem aos novos padrões, indústrias terão de alterar seu modo de produzir, investir em novos equipamentos, tecnologias, métodos de produção, tratamento de resíduos, treinamento de pessoal, adoção de novas substâncias, embalagens e rótulos, enfim, terão de adotar uma série de providências que importarão em custos de produção.

Além dos agentes econômicos privados, que arcam com despesas oriundas das novas demandas ambientais, para que os novos padrões sejam adotados, os Estados também

assumem custos, que envolvem desde a criação de agências reguladoras e contratação de funcionários, até a assunção de despesas com fiscalização e controle, quase sempre essenciais à implementação da política ambiental.

O ponto principal nas políticas do meio ambiente é, por conseguinte, a implementação das normas ambientais, assim entendida como a adoção do conjunto de medidas pelos governos e atores internacionais a fim de traduzir decisões - sejam da legislação interna ou de acordos internacionais -, que assegurem a conformidade de comportamentos às normas consagradas.

As políticas comerciais por seu turno, funcionam num processo inverso. Dentre os propósitos principais da OMC, além de administrar o conjunto de acordos sobre comércio internacional, está o de ajudar o comércio a fluir o mais livremente possível, o que significa a eliminação gradual da interferência direta e indireta dos Estados em políticas que causem embaraços ao comércio e a construção de regras internacionais que tornem a atividade dos agentes econômicos transparentes e previsíveis.

As regras do sistema multilateral do comércio criam, portanto, obstáculos significativos à atuação regulatória dos Estados na esfera comercial e isto se dá, evidentemente, pela preferência institucional por instrumentos de mercado (principalmente as tarifas). Existe o intento de redução da adoção de medidas regulatórias, o que acontece, porque tais medidas são menos eficientes do ponto de vista econômico, sobretudo porque têm um grande potencial na geração de efeitos perversos, notadamente protecionistas. As tarifas, ao contrário, incidem diretamente sobre o produto, são transparentes, previsíveis e estão amarradas pelos compromissos e cronogramas estabelecidos nas rodadas de negociação.

Ao adotarem medidas restritivas ao comércio, em respeito a obrigações assumidas em CAMs, os Estados podem ser flagrados violando obrigações assumidas no âmbito da OMC. Trata-se, portanto, de um conflito de objetivos (liberalizar e não-liberalizar, proteger e não proteger o meio ambiente), materializado em um conflito de normas. Estes conflitos são ditos potenciais apenas pelo fato de que ainda não foram apreciados no âmbito do OSC da OMC. Como algumas destas obrigações previstas em CAMs são nitidamente discriminatórias, mantendo-se a disciplina atual do GATT 1994, elas provavelmente seriam reprovadas nos testes de compatibilidade construídos a partir da interpretação do Artigo XX das Exceções Gerais. A principal destas medidas consiste na vedação de comércio com terceiros Estados (em relação à CAM) mormente quando esta vedação for imposta entre Membros da OMC. Mas qualquer outra medida restritiva ao comércio, consagrada em uma CAM, desde que discriminatória, pode ser declarada violadora das regras que regem o comércio internacional.

No centro das discussões está, portanto, a necessidade ou a desnecessidade de se conferir tratamento diferenciado a algumas medidas restritivas ao comércio, adotadas para o cumprimento de obrigações previstas em CAMs. É imperioso afirmar que os Estados já podem, atualmente, adotar medidas restritivas para a proteção do meio ambiente. Mas como se viu no Capítulo 3, a atuação regulatória dos Estados é bastante limitada a partir das obrigações assumidas no âmbito do GATT/OMC.

Conflitos entre normas contidas em CAMs e normas da OMC existem realmente. O que se deve indagar, porém, é quais serão os benefícios e custos da solução destes conflitos segundo os termos do mandato de Doha. A escolha não será fácil.

A solução do conflitos por uma abordagem *ex ante*, ou seja, antes que eles sejam levados a um dos painéis do OSC, traz algumas vantagens: (i) permite a discussão de problemas em um espaço relativamente democrático, em que todos os Membros podem expor seus receios e defender seus interesses; (ii) a decisão tomada pelos Membros tem mais legitimidade que uma decisão por um árbitro, mesmo que auxiliado por um experto ambiental. Isto é reforçado pela participação do Secretariado das CAMs e do PNUMA, nas diversas reuniões do CTE; (iii) permite a construção de uma disciplina jurídica, sem precedentes nas relações internacionais, ao construir critérios objetivos de inter-relação entre o mundo jurídico econômico e o ambiental. Seria, sem dúvida, uma realização prática de um dos postulados do desenvolvimento sustentável.

Esta mesma abordagem *ex ante*, pode trazer problemas, sobretudo para os Estados em desenvolvimento. Não se sabe ao certo até que ponto os Estados mais desenvolvidos estão de fato empenhados na solução dos problemas ambientais. A dúvida remanesce porque os Estados em desenvolvimento ainda amargam inúmeras barreiras não tarifárias ao comércio de seus produtos. Estas barreiras, como se viu, são medidas concretas impostas a partir de instrumentos regulatórios. A abertura de uma janela na OMC, para a consagração de novos instrumentos regulatórios para a proteção do meio ambiente, seria mais um problema a ser administrado. A solução de um conflito pode, sem dúvida, gerar novos conflitos na esfera comercial.

Como o discurso sobre medidas restritivas ao comércio começa e termina na questão do protecionismo, a discussão objetiva sobre comércio internacional e meio ambiente pode passar pela discussão sobre a liberalização da agricultura. Existe uma quase unanimidade sobre os benefícios ambientais da não-proteção dos mercados agrícolas. Se os Estados desenvolvidos reiterarem a posição de proteção absoluta de seus mercados, tudo o mais parecerá retórica. Este talvez seja um dos aspectos pelos quais negociações não aconteceram

até o momento. Se discutir a relação entre CAMs e a OMC já é uma tarefa árdua, as possibilidades de problemas transversais (agricultura e protecionismo, por exemplo) adiciona ainda mais complexidade ao processo de negociação.

Alguns elementos devem ser ressaltados, por conseguinte, quanto ao processo de negociação. Em primeiro lugar, o número de Membros que efetivaram propostas formais (14) é praticamente insignificante frente ao total de Membros da OMC (144, atualmente). Muitos países em desenvolvimento sequer participaram das discussões no âmbito do CTE, o que torna imprevisível a viabilidade de negociações futuras. O processo decisório, baseado no consenso e, em última instância, baseado no sistema "um Membro - um voto", pode prestigiar a posição mais cautelosa, qual seja, a de não negociação com a manutenção do *status quo*. Não há como prever, entretanto, se muitos Membros ausentes nos debates já realizados sequer participarão dos debates e negociações futuros. A omissão no processo de negociação, por um lado, não obsta o consenso; por outro, a formação de coalizões de grupos com interesses comuns (como o dos Membros em desenvolvimento, por exemplo) pode ser substancial para o futuro das discussões. Os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos somam mais cerca 80% dos Membros.

Em segundo lugar, a maioria das propostas (com exceção de quatro: Comunidade Européia, Suíça, Argentina e Austrália) foram apresentadas antes da Declaração de Doha e existem indicativos de que elas podem estar defasadas segundo os atuais termos de negociação. Três propostas são bastante ilustrativas quanto a esta constatação. A Suíça, que defendeu outrora a possibilidade de emenda para a inserção de uma cláusula de coerência, modificou seu entendimento para a adoção de uma decisão interpretativa no sentido de esclarecer a relação entre CAMs e as regras da OMC. O número elevado de soluções possíveis para conflitos potenciais (onze segundo o mais recente documento oficial do CTE sobre o assunto) deve ser analisado tendo em vista a possibilidade de mudanças, por causa das novas discussões sobre os termos do mandato pós-Doha.

A Argentina, por exemplo, propôs uma diminuição do âmbito de atuação do CTE ao afirmar que as discussões sobre o parágrafo 31(i) devem versar exclusivamente sobre "as regras da OMC e obrigações comerciais específicas estabelecidas em CAMs". Esta opinião fomentou novas discussões, tanto que a Austrália, concordando com a definição dos termos da negociação feitos pela Argentina, recomendou o reexame do extenso documento sobre Medidas Comerciais segundo CAMs elaborado pelo CTE, para que não sejam analisadas quaisquer obrigações comerciais previstas em convenções ambientais, mas tão somente aquelas que sejam consideradas específicas nos termos da Declaração de Doha.

As participações da Argentina e da Austrália, por seu turno, geraram um novo *paper* apresentado pela Suíça, para quem o CTE pode continuar a investigação paralela dos princípios que regem as CAMs e as regras da OMC e das várias categorias de opções propostas antes da Declaração Ministerial de Doha. A Suíça, assim, ressaltou a importância de não se perder na análise dos termos do mandato sem avançar na busca de soluções. A proposta australiana sugere, ainda, o estabelecimento de uma abordagem procedimental para futuras negociações, dividida em três fases, ficando a primeira delas encarregada da identificação das obrigações comerciais específicas adotadas em CAMs e as regras da OMC aplicáveis a cada uma delas.

Quanto ao conteúdo das propostas, quatro delas podem ser ressaltadas como mais importantes. A Comunidade Européia defende praticamente sozinha a idéia de emenda do Artigo XX do GATT 1994. Os consensos sucessivamente exigidos para alteração das Exceções Gerais são praticamente inviáveis diante da posição de isolamento da proposta de reforma. Mesmo que seja atingido o *quorum* exigido, remanesce ainda a questão do veto de fato. A emenda do GATT 1994 é, portanto, uma posição radical e isolada. Os Estados Unidos, por exemplo, são expressamente contrários a qualquer emenda do Acordo da OMC.

No extremo oposto à opção de emenda está, assim, a opção pela manutenção do *status quo*. Os Estados Unidos, por exemplo, que defendem genericamente uma melhor coordenação entre políticas ambientais e comerciais, são expressamente contrários à reforma. Segundo seus representantes, "as regras existentes na OMC já possibilitam amplamente que Membros adotem medidas para a proteção do meio ambiente, incluindo-se aquelas adotadas consoante CAMs". Também defendem a manutenção do *status quo* o Egito, para quem o Artigo XX cobre suficientemente medidas comerciais contidas em CAMs, e a Índia, segundo a qual medidas comerciais em futuras CAMs devem ser formuladas de acordo com as regras do GATT/OMC. Esta última defende ainda que o OSC é capaz de lidar com conflitos relacionados a CAMs, podendo fazer uso de expertos externos.

A concessão de *waivers* é uma opção cautelosa, intermediária, e tem como vantagem a possibilidade de reversão. Enquanto emendas e decisões interpretativas, uma vez aprovadas, exigiriam nova negociação para provável revogação ou modificação, *waivers* são concedidos somente para medidas comerciais específicas, contidas em uma CAM determinada, e com termo final previamente estabelecido. Um novo consenso seria exigido, na verdade, para a renovação do *waiver*, o que equivaleria à possibilidade de retorno ao *status quo ante* sem grandes dificuldades. Ressalte-se também que a concessão de *waivers* sempre se fará em uma análise caso a caso, isto é, medida por medida, Membro por Membro, convenção por

convenção. São a favor da concessão de *waivers* o Egito, Hong Kong e a ASEAN.

Do ponto de vista da implementação as opções remanescentes se encontram em uma posição também moderada. O estabelecimento de uma disciplina diferente para medidas comerciais especificamente previstas em CAMs significaria, de fato, a possibilidade de estabelecimento de certa harmonia entre os dois regimes internacionais. Por esta abordagem, o OSC se obrigaria a oferecer um tratamento diferenciado para medidas restritivas ao comércio que se amoldassem a alguns princípios ou critérios. Este tratamento diferenciado poderia envolver, de um lado, a dispensa da análise da necessidade e dos objetivos da medida, e do outro, a inversão do ônus da prova, que hoje repousa sobre o reclamado e passaria a pertencer ao reclamante. Mas a unanimidade das propostas reserva aos Membros da OMC o direito de submeter quaisquer medidas à apreciação dos painéis.

Muitas discussões podem surgir, entretanto, sobre quais serão os critérios suficientes para afastar o teste da necessidade da medida ambiental. A criação de um entendimento prévio, de uma cláusula de coerência, de diretrizes interpretativas não-obrigatórias ou de um mecanismo de consulta voluntária, são todas variações do mesmo objetivo: estabelecer princípios ou critérios para analisar obrigações comerciais contidas em CAMs.

Os princípios consagrados também poderiam servir para a concessão de *waivers* ou para a utilização em futuras CAMs que venham a adotar medidas comerciais. Esta última variação é mal vista, porém, pela possível intromissão da OMC em negociações ambientais. Hong Kong sugere, por exemplo, a construção de um guia sobre os princípios do Acordo da OMC, para serem usados por negociadores ambientais. Neste aspecto, é pertinente a delimitação de atuação estabelecida pela Suíça: avaliar se uma medida comercial é arbitrariamente discriminatória ou protecionista é de competência total da OMC, determinar a legitimidade de objetivos ambientais e a necessidade e proporcionalidade da medida para atender a estes objetivos deve remanescer na esfera de competência exclusiva da CAM.

Só a Nova Zelândia admite a adoção de medidas contra não-partes, mas somente quando especificamente ordenadas pela CAM e autorizadas por um *waiver*. A não ser que se extrapole o mandato de Doha, as negociações não poderão versar sobre medidas comerciais impostas por partes em CAMs a terceiros Estados, que sejam Membros da OMC. O parágrafo 31(i) determina que as negociações não devem prejudicar os direitos de qualquer Membro da OMC que não seja parte em qualquer CAM sob análise. Os Estados Unidos, por exemplo, defenderam que "uma não-parte em uma CAM não deve ser discriminada se ela adotar procedimentos equivalentes àqueles adotados pelas partes da convenção". O Canadá, por seu turno, descreve, entre os princípios que seriam utilizados para qualificar CAMs, o fato de que

elas permitam o comércio com não-partes nas mesmas bases que com partes, quando não-partes adotem medidas de proteção ambiental equivalentes às aquelas consagradas na convenção.

Não há muita divergência sobre alguns aspectos das discussões sobre o parágrafo 31(i). Muitos Membros fazem menção à necessidade de aprofundamento do diálogo e da coordenação entre a OMC e os Secretariados das CAMs (Comunidade Européia, Suíça, Estados Unidos, Nova Zelândia), e esta é uma opinião amplamente divulgada em documentos oficiais da OMC e do CTE. A própria Declaração Ministerial de Doha incita negociações futuras depois de enunciar que um de seus objetivos é o de intensificar a mútua suportabilidade entre comércio e meio ambiente. A Comunidade Européia, por exemplo, enuncia a necessidade do esclarecimento de que CAMs não estão subordinadas às regras da OMC, confirmando, portanto, que ambos são corpos iguais de direito internacional.

A criação de um mecanismo de consulta voluntária (Nova Zelândia) é bem ilustrativa deste intento de suportabilidade mútua. Este mecanismo envolveria o PNUMA, a OMC, as CAMs, ONGs e representantes do setor industrial, e possibilitaria a criação de um entendimento - em um forum que não seja um corpo de negociação, sobre a relação entre comércio e meio ambiente. A proposta de Hong Kong, segundo a qual a OMC deve elaborar um guia para negociadores ambientais usarem em CAMs, vai, obviamente, de encontro à opinião de não-subordinação exposta cima.

No centro das discussões sobre obrigações comerciais previstas em CAMs remanesce ainda um problema não-revelado. Muitas das CAMs que se beneficiariam de futuras negociações sobre o parágrafo 31(i) são instrumentos de política ambiental global. As partes nas convenções são, em larga escala, Membros da OMC. O embate sobre negociar ou não negociar, para aqueles que compõem os dois corpos internacionais seria próximo do inexistente. A idéia de melhorar a coordenação entre políticas ambientais e comerciais é um dever daqueles que se obrigaram segundo os dois regimes internacionais. Mas, no atual estágio de desenvolvimento das relações internacionais, é forçoso admitir que os Estados, em geral, estão muito mais empenhados em resolver os problemas do comércio que os do meio ambiente. Estados que sejam partes na CAM e Membros da OMC, provavelmente relutarão em rever o sistema do comércio multilateral para a acomodação de medidas ambientais restritivas ao comércio. Isto acontecerá com base em argumentos tais como "a OMC não é uma agência ambiental" ou "os problemas ambientais devem ser resolvidos no âmbito de cada CAM". O debate, como se ressaltou acima, é permeado pela discussão sobre o protecionismo.

As negociações no âmbito da OMC, caso venham a existir, fortalecerão algumas

CAMs. É pertinente, destarte, o questionamento feito anteriormente, sobre se governos estão genuína e explicitamente preparados para aceitar um regime internacional no qual os imperativos do comércio e do meio ambiente coexistam e se suportem mutuamente. Estudos futuros podem analisar, por exemplo, padrões de comportamento de Estados conquanto estejam agindo no âmbito do CTE ou em conferências ambientais e nos encontros das CAMs ou do PNUMA.

Caberá ao CTE melhorar os canais de comunicação, aproximando as comunidades ambiental e comercial, aprimorando a qualidade e quantidade de informações sobre as múltiplas inter-relações que se podem estabelecer entre o comércio internacional e o meio ambiente. Embora a questão não deva estar desatrelada dos efeitos econômicos de qualquer alteração futura, toda discussão travada nos últimos anos compõe um contínuo processo de aprendizagem valioso e inusitado.

A melhor coordenação de políticas ambientais e comerciais, em princípio, permanece um projeto para o futuro, já que isto envolveria a definição de princípios e instrumentos de atuação comuns. O que se pode constatar é que sequer há certeza sobre se negociações devem ou não existir. Apesar da qualidade e da quantidade de soluções apontadas, não há nenhuma percepção clara, nem nenhum consenso preciso sobre as implicações que possíveis alterações venham a causar para os direitos dos Membros da OMC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALA'I, Padideh. Free trade or sustainable development? An analysis of the WTO appellate body's shift to a more balanced approach to trade liberalization. **American University International Law Review**. Washington. v.14. n.4. p.1129-71. 1998.

ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **Política ambiental: uma análise econômica**. Campinas: Papirus, 1998.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e o multilateralismo econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

AMBIENTE fica de lado superar a crise. **Jornal Folha de S. Paulo**, 15-5-2001, p. B4.

BARRAL, Welber e PRAZERES, Tatiana. Solução de controvérsias. In: BARRAL, Welber (org). **O Brasil e a OMC**. 2. ed. Curitiba: Juruá: 2002.

BARRAL, Welber (org). **O Brasil e a OMC**. 2. ed. Curitiba: Juruá: 2002.

_____. **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

_____. Efeitos, duração e interpretação dos tratados. In: FRANCESCHINI, Luis Fernando e BARRAL, Welber (coord.). **Direito internacional público e integração econômica regional**. Curitiba: Juruá, 2001.

_____. Protecionismo e neoprotecionismo no comércio internacional. In: BARRAL, Welber (org). **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

BARTON, Jonathan Competitiveness and investment. In: BRACK, Duncan. **Trade and environment: conflict or compatibility?** London: Royal Institute of International Affairs, 1998. p. 49-60.

BEERS, Cees van e BERGH, J.C.J.M. van den. An overview of methodological approaches in the analysis of trade and environment. **Journal of World Trade: law, economics, publicpolicy**. Geneva. v.30. n.1. p.143-64. feb. 1996.

BIGGS, Gonzalo. Reflections on the WTO and Sustainable Development. In: KÖNZ, Peider et. al. **Trade, environment and sustainable development: views from Sub-Saharan Africa and Latin America**. Tokyo: The United Nations University Institute of Advanced Studies – UNU/IAS, 2000. p. 3-20.

BJÖRKBOM, Lars. Negotiating the environment: justice and fairness in the battle against acid rain. In: ALBIR, Cecilia. **Justice and fairness in international negotiation**. New York: Cambridge, 2001.

BRACK, Duncan (org). **Trade and environment: conflict or compatibility?** London: Royal Institute of International Affairs, 1998. p. 49-60.

_____. The trade and environment debate. In: BRACK, Duncan. **Trade and environment: conflict or compatibility?** London: Royal Institute of International Affairs, 1998. p. 1-25.

BRITTAN, Leon. Trade and environment after Singapore In: BRACK, Duncan. **Trade and environment: conflict or compatibility?** London: Royal Institute of International Affairs, 1998. p. 19-25.

_____. Trade and environment. In: WTO SECRETARIAT. **Trade Development and the Environment.** London: Kluwer Law International, 2000. p. 11-16

CALDWELL, Douglas Jake. Multilateral environment agreements and the GATT/WTO regime. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade>>. Acesso em 22 ago 2001, 22:45h.

CAMERON, James. The CTE: renewed mandate for change or more dialogue? In: BRACK, Duncan. **Trade and environment: conflict or compatibility?** London: Royal Institute of International Affairs, 1998. p. 168-187.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direitos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993.

CARDOSO, Sidney Amaral. Comércio e Meio Ambiente. In: BARRAL, Welber (org). **O Brasil e a OMC.** 2. ed. Curitiba: Juruá: 2002.

_____. Meio ambiente, protecionismo regulatório e as regras da OMC. In: BARRAL, Welber (org). **O Brasil e o protecionismo.** São Paulo: Aduaneiras, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica.** Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CIEL - Center of International Environmental Law. Effectiveness of trade and positive measures in multilateral environmental agreements: lessons from the Montreal Protocol. Disponível em: < <http://www.ciel.org>>. acesso em 22 out 2002, 20:00h. p. 1-59.

COLE, Mathew A. Examining the environmental case against free trade. **Journal of World Trade: law, economics, public policy.** Geneva, v.33, n.5, p.183-96. out. 1999.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COSTA, José Augusto Fontoura. Aspectos fundantes da Conferência de Estocolmo de 1972. In: DERANI, Cristiane e COSTA, José Augusto Fontoura. **Direito ambiental internacional.** Santos: Leopoldianum, 2001.

DEAN, Judith M. Does trade liberalization harm the environment? A new test. In: **Centre for International Economic Studies. University of Adelaide.** Mar, 2000. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade>>. Acesso em 21 mar 2001, 18:28 h.

DERANI, Cristiane e COSTA, José Augusto Fontoura. **Direito ambiental internacional.** Santos: Leopoldianum, 2001.

DICIONÁRIO Aurélio Eletrônico Século XXI. Editora Nova Fronteira, Versão 3.0. [S.L.]:

1999 1 CD-ROM.

DUNOFF, Jeffrey L. The death of the trade regime. **European Journal of International Law**. Florence. Vol. 10, n. 4, p. 733-762. 1999.

FERRARI, Livia *et. al.* Muitos obstáculos para exportar mais. **Gazeta Mercantil**. São Paulo: 6 set. 2001, Caderno A. p. 6.

FRANCESCHINI, Luis Fernando e BARRAL, Welber (coord.). **Direito internacional público e integração econômica regional**. Curitiba: Juruá, 2001.

FRENCH, Hilary e MASTNY, Lisa. Controlando o crime ambiental internacional. In: BROWN, Lester *et. al.* **Estado do Mundo: relatório do Worldwatch Institute sobre o avanço em direção a uma sociedade sustentável**. Salvador: Uma Ed, 2000.

FRITS, Schlingemann. Trade versus environment: the evidence. In: BRACK, Duncan. **Trade and environment: conflict or compatibility?** London: Royal Institute of International Affairs, 1998. p. 26-27.

GERTLER, Jeffrey L. WTO dispute settlement: the environment dimension In: BRACK, Duncan. **Trade and environment: conflict or compatibility?** London: Royal Institute of International Affairs, 1998. p. 118-139.

GONZALEZ L., Ana Karina. Trade and environment: emerging regimes. In: KÖNZ, Peider *et. al.* **Trade, environment and sustainable development: views from Sub-Saharan Africa and Latin America**. Tokyo: The United Nations University Institute of Advanced Studies – UNU/IAS, 2000. p. 115-120.

GREENPEACE. Safe trade in the 21st century: Greenpeace comprehensive proposals and recommendations for the 4th Ministerial Conference of the World Trade Organization. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/politics/wto/doha_report.pdf>. Acesso em 22 set 2001, 19:57 h.

GUTTAL. Shalmali, Trading the Environment. In: **Seminar "Alternatives to Neoliberalism"**. 9 Fev 2000. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade>>. Acesso em 27 ago. 2001, 22:45 h.

HAHN, Robert W. e RICHARDS, Kenneth R. The internationalization of environmental regulation. **Harvard International Law Journal**. Cambridge, v.30. n.2. p.421-46. 1989. <http://www.estado.estadao.com.br/editorias/2001/11/10/eco027.html>. Acesso em 10/11/2001.

JACKSON, John H. **The world trading system: law and policy of international economic relations**. 2. ed. Massachusetts: MIT Press, 1997.

JOHNSON, Ian. Trade and Environment. In: WTO SECRETARIAT. **Trade Development and the Environment**. London: Kluwer Law International, 2000. p. 23-31.

KANIARU, Donald. The role of UNEP and the development of the international environmental law. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, n.27, p.9-25, jul. 2002.

KÖBER, Achim. The green protectionism hypothesis: why everybody loves flipper. In: KÖNZ, Peider *et. al.* **Trade, environment and sustainable development: views from Sub-Saharan Africa and Latin America**. Tokyo: The United Nations University Institute of

Advanced Studies – UNU/IAS, 2000. p. 309-338.

KÖNZ, Peider et. al. **Trade, environment and sustainable development: views from Sub-Saharan Africa and Latin America**. Tokyo: The United Nations University Institute of Advanced Studies – UNU/IAS, 2000.

KRIEGER, Maria da Graça et. al. **Dicionário de direito ambiental: terminologia das leis do meio ambiente**. Porto Alegre: Ed. Universidade UFRGS, 1998.

KUNTZ, Rolf. Negociação agrícola é quebra-de-braço em Doha. **O Estado de São Paulo**. São Paulo: 10 nov 2001. Disponível em:

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

LEE, James. Trade-related environmental impacts: how much is a dolphin worth? In: BRACK, Duncan. **Trade and environment: conflict or compatibility?** London: Royal Institute of International Affairs, 1998. p. 27-60.

LUPI, André Lipp Pinto Basto e CARVALHO, Leonardo Arquimino de. Agricultura. In: BARRAL, Welber (org). **O Brasil e a OMC**. 2. ed. Curitiba: Juruá: 2002.

MAVROIDIS, Petros C. Trade and environment after the shrimps: turtles litigation. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Geneva, v.34, n.1, p.73-88, fev 2000.

NGOBESE, Peter. Multilateral Trade and MEAs: convergence or divergence? In: KÖNZ, Peider et. al. **Trade, environment and sustainable development: views from Sub-Saharan Africa and Latin America**. Tokyo: The United Nations University Institute of Advanced Studies – UNU/IAS, 2000. p. 115-120.

PALMER, Geoffrey. New Ways to make international environmental law. **The American Journal of International Law**. Washington. v.86. n.2. p.259-83. Abr. 1992.

PALMETER, N. David. Environment and trade: much a do about little? **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Geneva. v.27. n.3. p.55-70. jun. 1993.

PRAZERES, Tatiana. Barreiras técnicas. In: BARRAL, Welber (org). **O Brasil e a OMC**. 2. ed. Curitiba: Juruá: 2002.

RAINELLI, Michel. **Nova Teoria do Comércio Internacional**. Bauru: Edusc, 1998.

RANDOM House Webster's Electronic Dictionary and Thesaurus. College edition, version 1.0. [S.L.]: 1995. 1 CD-ROM.

RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e Relações Internacionais**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

REGE, Vinod. GATT law and environment-related issues affecting the trade of developing countries. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Geneva. v.28. n.3. p.951-69. jun. 1994.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

- RUGGIERO, Renato. Trade and environment. In: WTO SECRETARIAT. **Trade Development and the Environment**. London: Kluwer Law International, 2000. p. 119-120.
- SALLES, Carlos Alberto. **Execução judicial em matéria ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- SAMPSON, Gary P. **Trade, environment and the WTO: the post Seattle agenda**. Washington: The John Hopkins University Press, 2000.
- SHAHIN, Maga. Developing-country perspective. In: BRACK, Duncan. **Trade and environment: conflict or compatibility?** London: Royal Institute of International Affairs, 1998. p. 150-163.
- SJÖSTEDT, Gunnar. Negotiation on trade and environment: variation in the multilateral approach. In: Kremenjuk, Viktor. **International negotiation: analysis, approaches, issues**. 2. ed. San Francisco: Jossey Bass, 2001.
- SOARES, Guido Fernando Silva. Confrontation between the WTO/GATT and Environmental Protection Norms. In: KÖNZ, Peider et. al. **Trade, environment and sustainable development: views from Sub-Saharan Africa and Latin America**. Tokyo: The United Nations University Institute of Advanced Studies – UNU/IAS, 2000. p. 21-36.
- SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.
- _____. **Direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002.
- SOUZA, Renato Santos de. **Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.
- STEINBERG, Richard H. Trade-environment negotiations in the EU, NAFTA, and WTO: regional trajectories of rule development. **The American Journal of International Law**. Washington. v.91. n.2. p.231-67. apr. 1997.
- SYKES, Alan O. Regulatory protectionism and the law of international trade. **The University of Chicago Law Review**. Chicago. vol. 66. p. 1-46. 1999.
- THORSTENSEN, Vera. **OMC: organização mundial do comércio, as regras do comércio internacional e a rodada do milênio**. São Paulo: Aduaneiras, 1999.
- TREBILCOCK, Michael J. e HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. 2. ed. Nova York: Routledge, 1999.
- UNEP - The United Nations Environment Programme - Division of Technology, Industry and Economics, Economics and Trade Unit e International Institute for Sustainable Development (IISD). **Environment and trade: a handbook**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade>>. Acesso em 18 set 2001, 02:04 h.
- VARGAS, Everton Vieira. Direito e meio ambiente: regulação numa era de desregulação. **Ciência e ambiente**. Santa Maria: Editora da UFSM. vol. 1. jul. 1990. p. 26-41.

WAKEFORD, David et. al. Industry concerns. In: BRACK, Duncan. **Trade and environment: conflict or compatibility?** London: Royal Institute of International Affairs, 1998. p. 61-72

WORLD TRADE ORGANIZATION. PRESS/TE/039. Trade and environment bulletin: Members continue Doha mandated environment discussions. 27 Jun 2002. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. TN/TE/INF/1. List of working documents on Multilateral Environmental Agreements (MEAs) circulated in the Committee on trade and environment (CTE). 18 Mar 2002. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. **Trading into the future**. 2. ed. Geneva: WTO publications, 2001. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em 17 jul 2002, 17:52 h.

_____. WT/CTE/1. Report (1996) of the Committee on Trade and Environment [Consenso de Cingapura]. 12 Nov 1996. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/213. Enhancing synergies and mutual supportiveness of MEAS and the WTO: a synthesis report. Contribution by UNEP. 12 Jun 2002. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/TE/S1. Multilateral Environmental Agreements (MEAs) and Wto rules: proposals made in the committee on trade and environment (CTE) from 1995-2002. 23 May 2002. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/139. The relationship between the provisions of the multilateral trading system and multilateral environmental agreements (MEAs). Submission by Switzerland. 8 Jun 2000. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/16. Statement by Switzerland at the CTE special session. 6 Nov 2002. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/160. Matrix on trade measures pursuant to selected MEAs. Note by the Secretariat. 19 Sep 2000. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/161. Domestically prohibited goods. Item 7. Note by the Secretariat. 2 Oct 2000. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/162. Item 1: The relationship between the provisions of the multilateral trading system and trade measures for environmental purposes, including those pursuant to multilateral environmental agreements. Communication from New Zealand. 10 Oct 2000. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/168. Clarification of the relationship between the WTO and multilateral environmental agreements. Submission by Switzerland. 19 Oct 2000. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/170. Resolving the relationship between WTO rules and multilateral environmental agreements. Submission by the European Community. 19 Oct 2000. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/180. Item 1: The relationship between the provisions of the multilateral trading system and trade measures for environmental purposes, including those pursuant to multilateral environmental agreements. Communication from New Zealand. 9 Jan 2001. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. TN/TE/W/2. Mandate under paragraph 31(i) of the Doha Declaration on trade and environment. Submission by the Argentine Republic. 23 May 2002. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/2. Communication from Chile. 16 Feb 1995. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/20. Item 1: The Relationship between the Provisions of the Multilateral Trading System and Trade Measures for Environmental Purposes, Including those pursuant to Multilateral Environmental Agreements (MEAs). Submission by New Zealand. 15 Feb 1996. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/31. The Relationship between Trade Measures pursuant to MEAs and The WTO Agreement. Proposal by Japan. 30 May 1996. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/W/39. The Relationship between the Provisions of the Multilateral Trading System and Trade Measures for Environmental Purposes, Including those Pursuant to Multilateral Environmental Agreements (MEAS). Proposal from ASEAN. 24 Jul 1996. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/DS58/AB/R. United States - import prohibition of certain shrimp and shrimp products. Report of the Appellate Body. 12 Oct 1998. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. ST/CTE/M/10. Report of the Meeting Held on 20-21 June 1996. Note by the Secretariat. 12 Jul 1996. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/INF/2. List of working documents. 4 Apr 2000. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/INF/3. List of working documents. 29 Jan 2001. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/TE/0036. Trade and environment bulletin. 6 Jul 2001. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/CTE/INF/4. List of working documents. 19 Sep 2001. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

_____. WT/MIN(01)/DEC/1. Ministerial Declaration. 20 Nov 2001. disponível em <http://www.docsonline.wwto.org/gen_search.asp>.

WORLD TRADE ORGANIZATION. SECRETARIAT. **Trade Development and the Environment.** London: Kluwer Law International, 2000.